

ZUR PROBLEMATIK VON
FÖRDERUNGSMASSNAHMEN
DER ENTWICKLUNGSLÄNDER GEGENÜBER
AUSLÄNDISCHEN DIREKTINVESTITIONEN

Dissertation, vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Staatswissenschaften (Dr.rer.pol.)

1973

von :
Dipl.-Volkswirt
Walter Paul



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554427_0046

ZUR PROBLEMATIK VON FÖRDERUNGSMASSNAHMEN
DER ENTWICKLUNGSLÄNDER GEGENÜBER
AUSLÄNDISCHEN DIREKTINVESTITIONEN

Dissertation, vorgelegt der Rechts- und
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der
Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

von:
Dipl.-Volkswirt
Walter P a u l



1. Berichterstatter: Professor Dr. Rudolf Meimberg
2. Berichterstatter: Professor Dr. Hans Otto Lenel

Tag der mündlichen Prüfung: 17. Dezember 1973

Für das Entgegenkommen, das ich sowohl bei der UNIDO als auch - im Zuge der Vorbereitung und Durchführung meines Besuchs in Pakistan - bei zahlreichen anderen Stellen gefunden habe, sei hier noch einmal ausdrücklich gedankt.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem verehrten Herrn Doktorvater, Professor Meimberg, der mir häufig mit seinem Rat und wertvollen Anregungen zur Seite gestanden hat und auch meine verschiedenen Bemühungen um Förderungsmittel entscheidend unterstützt hat.

G l i e d e r u n g

Seite

Einführung	1
------------	---

1. Kapitel

DIE ROLLE AUSLÄNDISCHER DIREKTINVESTITIONEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

I. Zur Charakterisierung der Unterentwicklung	4
II. Private ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern	11
1. Der Begriff der Direktinvestitionen	11
2. Rechtsformen	12
3. Jüngste Tendenzen und Stand	15
III. Potentielle Beiträge ausländischer Direktin- vestitionen zur Verwirklichung von Entwick- lungszielen	19
1. Auffüllung der Spar- und Devisenlücke	19
2. Einbringung von Know-how, Management und Marktverbindungen	21
3. Erschließung von external economies und linkage effects	24
4. Flexibilität des Ertragnistransfers	26
IV. Problematische Aspekte ausländischer Direkt- investitionen	28
1. Der Vorwurf der Einseitigkeit	28
2. Die Gefahr der Entstehung marktbeherrschender Unternehmen	31
3. Belastungen für das Gastgeberland	32
4. Vorwiegend politisch motivierte Bedenken	35
V. Die gegenwärtige Position der Entwicklungsländer	39
1. Die Beurteilung ausländischer Direktinvestitionen	39
2. Interessenschwerpunkte der Entwicklungsländer (schematische Darstellung)	41

2. Kapitel

GRUNDFRAGEN DER GESTALTUNG EINER FÖRDERUNGSPOLITIK
GEGENÜBER AUSLÄNDISCHEN DIREKTINVESTITIONEN

I.	Ansatzpunkte einer Politik zur Vergrößerung des Zuflusses an ausländischen Direktinvestitionen - die Interessenlage der ausländischen Investoren -	42
1.	Gründe für den unzureichenden Zufluß	42
2.	Motive der Investoren	46
II.	Typen einer Förderungspolitik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen	49
1.	Einige grundsätzliche Bemerkungen zum Thema staatliche Förderung für private Investitionen	49
2.	Selektive und nicht-selektive Förderungsmethoden	51
a)	Nicht-selektive Förderung	51
b)	Selektive Förderung	52
III.	Zur Bestimmung der Förderungswürdigkeit von Investitionsvorhaben	64
1.	Der Entwicklungsplan als Orientierungsrahmen	64
2.	Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien als Ausdruck eines Kompromisses zwischen Entwicklungsland- und Investoreninteressen	67
a)	Das Beteiligungsverhältnis betreffende Regelungen	69
b)	Besetzung der Leitungsorgane	79
c)	Auf die Realisierung einer möglichst hohen lokalen Wertschöpfung gerichtete Regelungen	82
d)	Zahlungsbilanzgesichtspunkte	85
e)	Zur Frage des Faktoreinsatzverhältnisses, der Produktionstechnik und Betriebsgröße	96
f)	Der Standort als Kriterium	104
g)	Rentabilitätskriterien	105
IV.	Aspekte der Durchführung selektiver Förderungsmaßnahmen	114
1.	Aufgaben	114
2.	Zur Frage der Zuständigkeiten und Ermessensspielräume	121
V.	Konsequenzen für die Behandlung inländischer Privatinvestitionen	126

3. Kapitel

VERBESSERUNG DES INVESTITIONSKLIMAS

I.	Bemühung um Stabilität und Stetigkeit in den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen	129
	1. "Image-Verbesserung"	129
	2. Spannungsvermindernde Wirtschafts- und Investitionsförderungs politik	131
	3. Abbau direkter Kontrollen	135
II.	Vergrößerung der Sicherheit für ausländische Kapitalanlagen	137
	1. Gesetzlicher Eigentumsschutz	137
	2. Bilaterale Investitionsförderungsverträge	140
	3. Multilaterales Garantiesystem	143
III.	Weitere Ansatzpunkte zur Vergrößerung der Attraktivität eines Entwicklungslandes für ausländische Investoren	146
	1. Unterstützung bei der Suche nach Investitions- gelegenheiten	146
	2. Aktive "Umgebungsverbesserung"	148
	3. Kreditwesen und Kapitalmarkt	152
	4. Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik	158
IV.	Bereitschaft und Initiative zu marktver- größernder Zusammenarbeit mit anderen Ländern	163

4. Kapitel

FÖRDERUNG IM RAHMEN DER STEUERPOLITIK

I.	Das Konzept der Investitionsförderung mit steuerlichen Mitteln	170
	1. Hauptformen steuerlicher Incentives	170
	2. Wirkungsweise und Motive	172
	3. Offene Fragen der Investitionsförderung mit steuerlichen Mitteln	173

	<u>Seite</u>
II. Kriterien für die Gewährung von Steuernachlässen	175
1. Pionier-Industrien	175
2. Der Anteil inländischer inputs am gesamten Material- und Faktoreinsatz	177
3. Zahlungsbilanzeffekt	179
4. Lokalisierung in weniger entwickelten Gebieten	180
III. Zur Ausgestaltung des Instrumentariums und seiner Wirksamkeit	182
1. Einzelne Instrumente und ihre Implikation	182
2. Unterschiedliche Behandlung von ausgeschütteten und einbehaltenen Gewinnen	185
3. Würdigung	187
IV. Doppelbesteuerungsprobleme	194

5. Kapitel

FÖRDERUNG IM RAHMEN DER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

I. Zollpolitik	197
1. Zollschatz für neue inländische Produktionen	197
a) Das Konzept und seine Begründung	197
b) Schwächen und Ansätze zu ihrer Überwindung	199
2. Zollbefreiungen und ihre Problematik	206
II. Exportförderung	211
ZUSAMMENFASSUNG	219
Literaturverzeichnis	

Einführung

=====

Über kaum eine Erscheinung in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gehen die Urteile so weit auseinander wie über die Direktinvestitionen, die private Unternehmer und Kapitalgesellschaften aus den wirtschaftlich fortgeschrittenen in den weniger entwickelten Ländern vornehmen. Während diese Investitionen auf der einen Seite als der Schlüssel zur internationalen industriellen Entwicklung angesehen werden, stehen sie bei anderen in dem Verdacht, Instrument der Ausbeutung und Hindernis für einen schnellen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu sein. Hält man sich an das, was die Hauptbetroffenen, die Entwicklungsländer selbst, als ihre Haltung nicht nur erklären, sondern auch praktizieren, so kann man feststellen, daß die überwiegende Mehrheit an einem weiteren und sogar größeren als dem gegenwärtigen Zufluß interessiert ist. Viele unternehmen eigene Förderungsanstrengungen, um diesem Ziel näher zu kommen. Mit diesen Bemühungen setzt sich die vorliegende Arbeit auseinander.

Fragt man nach den Gründen für die Bereitschaft der meisten hier interessierenden Entwicklungsländer, den Zufluß ausländischer Direktinvestitionen zu fördern, so wird man als erstes die Erkenntnis der eigenen Mangellage nennen können. Je mehr man in den letzten Jahren den Wunsch nach wirtschaftlichem Fortschritt in Entwicklungsplänen und -programmen zu konkretisieren versuchte und sich dabei bemühte, den erstrebten und für realisierbar gehaltenen Ablauf auf mittlere Sicht vorzuzeichnen, umso deutlicher wurde diese Mangellage sichtbar.

In der Förderungsbereitschaft spiegelt sich weiter die Einsicht, daß private Investitionen aus dem Ausland einen gewichtigen Beitrag zur Verringerung des Rückstandes leisten können. Schließlich zeigt sich darin auch das Wissen bzw. die Erfahrung, daß es an einer ernsthaften Alternative zu dem, was derartige Investitionen einem nach Industrialisierung strebenden Land an zusätzlichen Ressourcen (etwa hinsichtlich Geldkapital, Importkapazität, Know-how und Management-Fähigkeiten) zur Verfügung stellen, zumindest gegenwärtig fehlt.

Aus der verbreiteten Existenz von Förderungsmaßnahmen darf freilich nicht geschlossen werden, daß alle Bedenken gegenüber ausländischen Direktinvestitionen aufgegeben wären oder man von ihnen gleichsam automatisch und gemessen an dem, was sie "kosten", einen befriedigenden Beitrag zur Verwirklichung der eigenen Entwicklungsziele erwartet. Die vielen Wünsche und Forderungen, die Genehmigungsvorbehalte, -voraussetzungen und -auflagen, die in zahlreichen Entwicklungsländern existieren, weisen eher in die entgegengesetzte Richtung.

Man will demnach einerseits ausländische Investitionen fördern, ermuntern und anziehen; man möchte diese aber andererseits auch nach den eigenen Bedürfnissen auswählen, dirigieren und fortlaufend kontrollieren. Bei der Formulierung einer Förderungspolitik steht man damit in jenen Ländern vor einem schwierigen Gestaltungsproblem: das erste Ziel, die Förderung, verlangt, den Interessen der Investoren entgegenzukommen; das zweite, die Rücksichtnahme auf sonstige eigene Ziele und spezielle Vorbehalte, verlangt, den mit diesen Zielen in Konflikt stehenden Interessen der Investoren entgegenzutreten.

Die Suche nach Lösungen, die dieses Spannungsverhältnis zielgerecht ausbalancieren und manchmal auch nur Überlegungen, die in diesem Zusammenhang für beachtenswert gehalten werden, stehen im Mittelpunkt der späteren Ausführungen. Der fundierte, tragfähige Interessenausgleich, um den es dabei geht, mag zwar aus der Sicht des Investors am besten gelingen, wenn er sehr auf die jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalles Rücksicht nimmt und als individuelle Lösung zwischen den beteiligten Parteien, d.h. in der Hauptsache zwischen Entwicklungsland und ausländischem Investor gefunden und vollzogen wird. Bei einem so stark flexiblen Vorgehen wäre jedoch für das um ausländische Direktinvestitionen bemühte Land mit einer Reihe von Nachteilen und Erschwernissen zu rechnen. Andererseits würde man aber auch seinen Bedürfnissen nicht voll gerecht werden, wollte man jedes Vorhaben nach dem gleichen schematisierten Modell abwickeln.

Aus diesem Grunde wird hier auf den Versuch verzichtet, fertige Modelllösungen zu präsentieren, die notwendigerweise sehr abstrakt bleiben müßten. Gleichwohl ist der Erörterung von Hauptgestaltungsfragen einer Förderungspolitik von Entwicklungsländern gegenüber ausländischen Direktinvestitionen sehr viel Raum gegeben worden; daneben galt ein besonderes Interesse der Diskussion praktisch relevanter Fragen. Bei der Auswahl dieser Fragen und teilweise auch bei ihrer Behandlung haben Materilien und Länderberichte, die von oder im Auftrag der UNIDO erstellt wurden, eine wichtige und hilfreiche Rolle gespielt. Ebenso dürfte die praktische Anschauung, die ich während eines Studienaufenthaltes in Pakistan gewann, der Arbeit zahlreiche fruchtbare Impulse gegeben haben.

1. Kapitel

DIE ROLLE AUSLÄNDISCHER DIREKTINVESTITIONEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

I. Zur Charakterisierung der Unterentwicklung

Der Begriff "Entwicklungsländer" wird zwar häufig kritisiert¹⁾, aber auch - hauptsächlich wegen seiner Verbreitung und Kürze - immer wieder akzeptiert und findet sich aus den gleichen Gründen auch in dieser Arbeit. Als gleichwertig werden die Begriffe "unterentwickelte Länder" und "noch wenig", bzw. "weniger entwickelte Länder" gebraucht. Dabei beziehen sich die Ausdrücke "unterentwickelt" oder "wenig entwickelt" nicht auf kulturelle oder geistige, sondern ausschließlich auf sozialökonomische Tatbestände. Von "Unterentwicklung" kann außerdem natürlich auch nur dort gesprochen werden, wo - gemessen an dem, was an anderer Stelle unter vergleichbaren Voraussetzungen erreicht wurde - ein Fortschritt im ökonomischen Sinne überhaupt möglich erscheint. Der Nordpol kann in diesem Sinne nicht zu den Entwicklungsgebieten zählen.

¹⁾ Vgl. z.B. R.F. Behrendt: Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt/Main, 1965, S. 54, sowie K. Ringer: Zur Begriffsbestimmung der Entwicklungsländer, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, hrsgg. v. H. Besters u. E. Bösch, Berlin und Mainz 1966, Teil I, 1. Kap., Sp. 3 u. 4.

"Entwicklungsländer" ²⁾ oder zutreffender "unterentwickelte Länder" sollen damit als Länder angesehen werden, die sich "durch einen - im Vergleich zu den Kernländern der Dynamik - niedrigeren und in diesem Sinne unterentwickelten Stand ihrer Produktivität und ihrer Fähigkeit zu wirksamen Beziehungen und Aktionen in komplexen und großräumigen Gesellschaftsstrukturen (kennzeichnen)". ³⁾

Gemeinsam ist ihnen weiter die Forderung nach beschleunigter Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation. Im übrigen zeichnen sie sich eher durch Unterschiede in der jeweiligen Ausgangslage, in der Dringlichkeit von Änderungen und in den Wegen aus, die zur Realisierung von Fortschritten geeignet erscheinen. Wegen des Prozeßcharakters von Wachstum und Entwicklung, die ja auch für die sog. entwickelten Länder keineswegs aufgehört haben, sind die Übergänge nicht nur innerhalb der beiden Gruppen selbst, sondern auch zwischen ihnen weit-

2) Für praktisch-statistische Zwecke greift man üblicherweise auf eine Abgrenzung der Vereinten Nationen zurück; danach sind (unter Ausklammerung des Ostblocks) als Entwicklungsländer anzusehen: alle asiatischen Länder außer Japan, alle afrikanischen außer Südafrika, ganz Lateinamerika und der Karibische Archipel sowie die südeuropäischen Länder Griechenland, Jugoslawien, Malta, Portugal, Spanien, Türkei, Zypern (gvl. IBRD, Jahresbericht 1968, S. 31, Anmerkung).

3) R.F. Behrendt, a.a.O., S. 54.

gehend fließend.¹⁾ Eine analytisch eindeutige Definition des Phänomens "Entwicklungsländer" erweist sich somit als unmöglich. Zu seiner Charakterisierung werden daher nachfolgend eine Reihe von Merkmalen herangezogen, die den gemeinten Ländern freilich in unterschiedlichem Maße zu eigen sind.

Als Hauptmerkmale, die teils Symptomcharakter, teils Erklärungscharakter haben, können gelten:

- a) Das Pro-Kopf-Einkommen ist im Vergleich zu dem der fortgeschritteneren Länder niedrig. Der größte Teil der Bevölkerung verfügt gerade über das zum physischen Überleben notwendige Minimum. Die Einkommens- und Vermögensverteilung weist große Ungleichheiten auf. Die Sparquote ist gering.²⁾

1) Die Aufteilung der Welt in Industrieländer einerseits und Entwicklungsländer andererseits ist nicht unproblematisch. Sie kann nur als "Grobgliederung" verstanden werden: "Ob Taiwan, Israel und Mexiko noch als Entwicklungsländer zu führen sind, ist wegen ihrer wirtschaftlichen Prosperität umstritten. "... es gibt sogenannte Entwicklungsländer, die ein höheres Pro-Kopf-Einkommen haben als bestimmte Industrieländer (wie zum Beispiel Kuwait, Puerto Rico und Israel gegenüber Südafrika, Japan und Italien), wobei die Einkommensverteilung freilich unberücksichtigt bleibt. Manche Entwicklungsländer weisen bereits einen beachtlichen Grad der Industrialisierung auf, andere sind über das Stadium einer primitiven Agrarwirtschaft noch nicht hinaus." (Kreditanstalt für Wiederaufbau, XXI. Geschäftsbericht, Frankfurt/M.1970, S. 27.)

2) Die Erstellung von Einkommensstatistiken für Entwicklungsländer unterliegt erheblichen Schwierigkeiten, nicht zuletzt wegen der Notwendigkeit, nicht monetär erfaßte Größen, wie bspw. den Eigenverbrauch der Landwirtschaft zu bewerten. Eine für internationale Vergleiche notwendige Umrechnung auf eine einheitliche Währung bringt zusätzliche Verzerrungen. Dennoch kann die Grundaussage aufrechterhalten werden, da der Abstand zu den Industrieländern sehr groß ist und in den meisten Fällen noch ständig zunimmt. Während sich das Sozialprodukt je Kopf der Bevölkerung in den hoch entwickelten Ländern im Durchschnitt jedes Jahr um rund 70 Dollar vermehrt, wächst es in den unterentwickelten Ländern nur um 3 Dollar. (Vgl. "OECD Observer" (special issue on development aid) September 1966, S. 25.)

- b) Die Kapitalausstattung je Beschäftigten ist klein, die Produktivität niedrig; "der Großteil der Produktion (dient) der direkten Bedürfnisbefriedigung des Produzenten und seiner Familie...; moderne Techniken (kommen) in großem Stil weder in der Landwirtschaft noch in der Industrie zur Anwendung".¹⁾ Dieses Bild verlangt allerdings eine Differenzierung; denn in vielen Entwicklungsländern bestehen zwei grundverschiedene Wirtschaftssektoren in weitgehender gegenseitiger Abschließung nebeneinander. Einem größeren Selbstversorgungssektor "mit rudimentärer Arbeitsteilung und arbeitsintensiver Produktion für die Befriedigung von Existenzbedürfnissen steht ein kleinerer kapitalistischer Sektor gegenüber, in dem bei ausgeprägter Arbeitsteilung und Arbeitszerlegung unter Anwendung moderner Technik für den Absatz produziert wird".²⁾ Umstellungs- und Ausgleichsprozesse finden in einer solchen "dual economy" wegen mangelnder Kommunikation zwischen beiden Bereichen nicht oder nur sehr zögernd statt.³⁾
- c) Markt- und Kreditorganisationen sind unzureichend entwickelt.⁴⁾ Die Geldwirtschaft hat als Folge des großen Subsistenzsektors nur eine schwache oder lückenhafte Verbreitung. Die Produktionsstruktur ist einseitig, der Export oft auf wenige Nahrungsmittel, agrarische oder mineralische Rohstoffe beschränkt.

1) P.T. Bauer, Stichwort "Entwicklungsländer (II), ökonomische Problematik", in: HdSW, 3. Bd., Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961, S. 242.

2) H. Besters: Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, 9. Kap., Sp. 259.

3) Vgl. ebd., Sp. 260.

4) Vgl. K. Ringer, a.a.O., Sp. 14.

- d) Die Geburtenraten sind durchweg hoch, die Sterberaten in den letzten Jahrzehnten stark rückläufig. Die Bevölkerung wächst daher allenthalben mit beträchtlichem Tempo. Dabei ist die Ernährung oft einseitig und bei vielen auch unzureichend. "Versteckte Arbeitslosigkeit"¹⁾ ist weit verbreitet. Der Bildungsstand und die Ausbildungsmöglichkeiten sind in der Breite krass unterentwickelt, die Analphabetenquote ist noch immer hoch.
- e) Als charakteristisch für die Gesellschaftssysteme vieler unterentwickelter Länder können Merkmale genannt werden wie: "Traditional und religiös unterbaute, hierarchisch gegliederte Schichtungsstruktur..., große integrierende Bedeutung der Primärgruppen... wie Sippe, Stamm, Kleingemeinde mit starken Loyalitäts- und Solidaritätsbeziehungen zwischen ihren Mitgliedern...; zahlenmäßig unbedeutender Mittelstand im Sinne des -insbesondere städtischen - Besitz- und Bildungsbürgertums... in West- und Mitteleuropa".²⁾ Die überwiegend "statische Lebensorientierung" läßt es kaum zu individuellen Initiativen kommen.³⁾

In der Bewertung der aufgezählten Tatbestände als Ursachen der Unterentwicklung und entsprechend über die Hinderungsgründe und Triebkräfte der wirtschaftlichen Entwicklung selbst hat sich im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte ein Wandel vollzogen. Die anfangs vorherrschende, optimistisch zu nennende Auffassung, es gäbe so etwas wie ein "primum mobile"⁴⁾ der Entwicklung; es gelte

¹⁾ Vgl. zu den Implikationen dieses Phänomens: H.Besters, a.a.O., Sp. 259.

²⁾ R.F.Behrendt: Gesellschaft im Umbruch, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Teil I, 7. Kap., Sp. 171 ff.

³⁾ Vgl. R.F. Behrendt, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, a.a.O., Sp. 167.

⁴⁾ A.O.Hirschmann: The Strategy of Economic Development, New Haven 1958, S. 1.

nur die eine fehlende Komponente - sei es nun Kapital, Know-how, Management, - verfügbar zu machen, um das Wachstum in Gang zu setzen, mußte mehr und mehr relativiert werden. Im gleichen Maße ist die Einsicht gewachsen, daß psychologische und gesellschaftliche Momente, bestehende Institutionen und ihre Veränderung eine bedeutende Rolle spielen. ¹⁾

Zwar bleibt Entwicklung - quantitativ interpretiert als Anstieg des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung - ein ökonomischer Tatbestand; seine Verwirklichung hängt indessen nicht nur von wirtschaftlichen und technischen Faktoren ab, sondern ist eine Funktion der gesamten Kultur und der gesamten gesellschaftlichen Ordnung. ²⁾ "Development is a total social process," ³⁾ formuliert Jaguaribe und "development is not just economic growth, it is growth plus change..." ⁴⁾ unterstreicht auch die UNO.

Das bedeutet nun freilich nicht, daß unter den Bedingungskonstellationen in den Entwicklungsländern die bekannten Wachstumszusammenhänge (wie bspw.: Investition - Erweiterung des Kapitalbestandes - höhere Beschäftigung und/oder Steigerung der Produktivität - höheres Sozialprodukt) nicht mehr gültig wären. Damit aber die Investitionen - da, wo von ihnen eine reale Output-Steigerung erwartet werden kann - auf die Dauer erfolgreich sind und weitere hinzukommen, ist es notwendig, daß Anstrengungen nicht nur auf

-
- 1) Ausführlich beschäftigen sich mit diesen Faktoren z.B. Lewis, W.A. (Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Zürich und Tübingen 1956) u.R.F. Behrendt (Soziale Strategie...).
 - 2) Vgl. R.F. Behrendt: Soziale Strategie..., a.a.O., S. 94.
 - 3) Jaguaribe, H.: Economic and Political Development, Cambridge Mass. 1968, S. 4.
 - 4) U.N.: The United Nations Development Decade, Proposals for Action, New York 1962, S. 2/3.

die Bildung oder Überlassung von Kapital gerichtet werden; ebenso sehr kommt es auf seinen effizienten Gebrauch und Einsatz in Kombination mit anderen Produktionsfaktoren in einer für wirtschaftliches Wachstum "aufgeschlossenen" und präparierten Umgebung an.

II. Private ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern

1. Der Begriff der Direktinvestition

Als Direktinvestitionen im internationalen Kapitalverkehr werden hier "solche Kapitalanlagen bezeichnet, die vom Investor in der Absicht vorgenommen werden, einen unmittelbaren Einfluß auf die Geschäftstätigkeit des kapitalnehmenden Unternehmens zu gewinnen oder einem Unternehmen, an dem der Investor bereits maßgeblich beteiligt ist, neue Mittel zuzuführen".¹⁾ Wichtigstes Kennzeichen einer Direktinvestition ist damit das unternehmerische Interesse des Kapitalgebers. "Direct investment is an act of entrepreneurship"²⁾ kann man mit Pazos sagen, der im übrigen Direktinvestitionen wohl zu eng abgrenzt, indem er Minderheitsbeteiligungen nicht mehr dazurechnet.³⁾

Demgegenüber ist wohl der Bundesbank zuzustimmen, wenn sie ausführt: "Art und Intensität der durch Direktinvestitionen erworbenen Einwirkungsmöglichkeiten können dabei sehr unterschiedlich sein; sie reichen von Konsultations- und Kooperationsabsprachen im Rahmen lockerer Kapitalbeziehungen, wie einer Darlehensgewährung, bis zur völligen Beherrschung des Unternehmens durch den Kapitalgeber".⁴⁾ Über die Frage, von welchem Kapitalanteil an man von einer Direktinvestition sprechen kann oder sollte, gehen die Urteile auseinander. Die Bundesbank und

1) Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dez. 1965, S. 19.

2) F. Pazos: The Role of International Movements of Private Capital in Promoting Development, in: Capital Movements and Economic Development, hrsgg. v. J.H. Adler, New York 1967, S. 187.

3) Vgl. ebd., S. 186.

4) Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dez. 1965, S. 19.

ebenso die OECD, die im übrigen Direktinvestitionen definiert als "capital contributed to an enterprise over which the investor exercises a substantial degree of influence...."¹⁾ sehen das Halten oder den Erwerb eines Anteils von 25 % und mehr am Nominalkapital eines Unternehmens in jedem Fall als eine Direktinvestition an. Die US-Behörden betrachten bereits einen zehnprozentigen Anteilserwerb als Direktinvestition.²⁾ Beteiligungsähnliche Darlehen ³⁾ nimmt die Bundesbank unabhängig von ihrer Höhe in ihre Direktinvestitionsstatistik auf.

Die Vornahme einer Direktinvestition bedeutet nicht in jedem Fall einen Transfer von Geldkapital; vielmehr kann auch im Wege der Einbringung von Sachen und Rechten (z.B. Patenten) ein Kapitalanteil an einer Firma erworben oder erhöht werden. Bei Anlagen in Entwicklungsländern ist es die Regel, daß der ausländische Investor seinen Anteil in Gestalt von im Ausland beschafften Maschinen und Anlagen einbringt.

2. Rechtsformen

Für die Art und Weise, mit der die Inhaberschaft und der unternehmerische Einfluß des ausländischen Investors zum Tragen kommen, sind die Rechtsformen maßgebend, in denen die jeweiligen Unternehmenseinheiten in den Entwicklungsländern betrieben werden.

1) OECD (Fiscal Committee): Fiscal Incentives for Private Investments in Developing Countries, Paris 1965, S. 11.

2) Vgl. International Monetary Fund: 21st Annual Report on Exchange Restrictions, Washington 1970, S. 528.

3) Dazu zählen insbesondere Darlehensgewährungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften, Unternehmen des gleichen Konzerns sowie Unternehmen mit gegenseitiger Kapitalverflechtung (vgl. Dt. Bundesbank, a.a.O., S. 19).

Es sind dies samt kurzer Charakterisierung die folgenden:

- a) Die Filiale (foreign branch) ist ein rechtlich un-selbständiger Bestandteil der Stammfirma, unterliegt aber heute praktisch in allen Ländern der lokalen Gesetzgebung und ist relativ selten geworden. In dieser Form werden hauptsächlich überseeische Handelsabteilungen, Minen- und Plantagenbesitzungen sowie Büros von Luftverkehrs-, Transport-, Beratungs- und Werbe-firmen betrieben. Auch Mineralölfirmen bedienen sich ihrer; im industriellen Bereich ist sie dagegen kaum oder gar nicht mehr zu finden.¹⁾
- b) Die 100 %ige Tochtergesellschaft (subsidiary) ist rechtlich selbständig und im Firmenregister des Sitzlandes eingetragen. Entsprechend kann der Firmenname auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten sein. Das Management verfügt hier rein formal über mehr Entscheidungsspielraum als im Falle der Filiale, kann natürlich u.U. bloßer Befehlsempfänger der ausländischen "Mutter" sein. Durch die eigene Rechtspersönlichkeit dürfte der Spielraum für lokale Finanzierungen größer sein; ferner sind damit eher Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen am Ort gegeben.²⁾ Dafür, daß der 100 %ige Besitz - ebenso wie bei der Filiale - eine sichere und vollständige Einflußnahme gewährleistet, werden ein höherer Kapitaleinsatz und das damit verbundene Risiko in Kauf genommen.

1) H. Giesecke: Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern - Risiken und Chancen -, Hamburg 1963, S. 84.

2) ebd., S. 84.

- c) Zur Gründung von joint ventures, das ist eine Partnerschaft mit lokalem Kapital, finden sich ausländische Investoren bereit, einmal um den Wünschen oder teils auch Vorschriften der Länder zu entsprechen, in denen die Investition erfolgt; zum anderen mögen sie darin effektive Vorteile sehen. Der verringerte Kapitaleinsatz und das kleinere Risiko ermöglichen auch kapitalschwächeren, mittleren oder sogar kleineren Unternehmen aus Industrieländern, sich in Entwicklungsländern direkt zu engagieren. Die persönliche Mitarbeit, die Kenntnisse und Erfahrungen ebenso wie die Beziehungen eines einheimischen Partners können ein großer Aktivposten sein. Es sind allerdings auch Erschwerungen vorstellbar.¹⁾
- d) Durch eine Kapitalverbindung (Minderheitsbeteiligung oder beteiligungsähnliches Darlehen) abgestützte vertragliche Vereinbarungen zwischen einem Unternehmen in einem Entwicklungsland und einem ausländischen Partner sind eine weitere Variante. Auch hier kann es zu fühlbaren Einflußnahmen kommen und liegt insofern eine Direktinvestition vor. Für solche Kooperationsformen, die bei Unternehmen innerhalb der Industrieländer oft Vorstufen weitergehender Verbindungen sind, dürften in den meisten Entwicklungsländern erst nach und nach bessere Voraussetzungen entstehen.

1) Das Verhältnis des ausländischen Investors zu seinem lokalen Partner wird von Giesecke (vgl. a.a.O., S. 86ff) sehr ausführlich und unter besonderer Berücksichtigung der möglichen Konflikte zwischen beiden behandelt.

3. Jüngste Tendenzen und Stand

Direktinvestitionen sind der bedeutendste Einzelposten im privaten Kapitalfluß in die Entwicklungsländer. Auf sie entfielen in der Zeitspanne von 1961 bis 1971 im Durchschnitt gut die Hälfte des Gesamtvolumens. In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums wurde diese Quote deutlich überschritten, in den letzten Jahren - vor allem wegen des Anstiegs der mittel- und längerfristigen Exportkredite und der Portfolioinvestitionen - aber verschiedentlich nicht mehr erreicht. 1971 entfielen mit gut 4 Mrd. US- $\text{\$}$ genau 50 % des gesamten privaten Kapitalimports der Entwicklungsländer auf Direktinvestitionen. (Vgl. Tabelle)

Tabelle:

Aus privaten Quellen stammende Kapitalimporte
der Entwicklungsländer (1961-1971)
(in Mrd. US- $\text{\$}$)

	Auszahl. insg.	davon: Direkt- inv.	Bilat. Portfol.	Multilat. Portf.	Export- kred.
1961	3.106	1.829	614	90	573
1962	2.453	1.495	147	239	572
1963	2.557	1.603	327	-33	660
1964	3.729	1.572	837	461	859
1965	4.121	2.468	655	247	751
1966	3.959	2.179	480	175	1.124
1967	4.381	2.105	800	469	1.007
1968	6.377	3.043	971	767	1.596
1969	6.587	2.910	1.211	419	2.047
1970	6.980	3.554	777	474	2.175
1971	8.240	4.080	790	680	2.690

Quelle: OECD Development Assistance Committee, Chairman's Report for 1972, Paris 1972

Schreibt man eine OECD-Schätzung des bis 1967 aufgelaufenen Buchwertes mit den anschließenden Nettozugängen (Neuanlagen plus reinvestierte Gewinne abzüglich Liquidationen) fort, so belaufen sich die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern Ende 1970 auf knapp 45 Mrd. US-\$. Das entspricht einem Anteil von nicht ganz 30 % an den insgesamt auf der Welt existierenden ausländischen Direktinvestitionen und macht deutlich, daß - ähnlich wie beim Außenhandel - auch im Bereich der privaten Auslandsinvestitionen der intensivste Austausch unter den Industrieländern selbst besteht.¹⁾ Dieser Zustand dürfte sich in den nächsten Jahren noch stärker akzentuieren, wie insbesondere die Investitionsplanungen amerikanischer Unternehmen zeigen.²⁾

Im Unterschied zu den privaten ausländischen Direktengagements in Industrieländern, bei denen der Sektor "verarbeitende Industrie" (manufacturing) das relativ größte Gewicht hat, dominieren bei den entsprechenden Anlagen in Entwicklungsländern (noch) diejenigen in extraktiven Industrien. Auf sie entfallen nach der erwähnten OECD-Untersuchung³⁾ knapp 43 % des Gesamtvolumens und auf die Erdölinvestitionen allein eine Quote von über 30 %. Ebenso erreicht der Sektor manufacturing, obwohl sein Anteil seit Jahren zunimmt, erst rund 30 %. Anlagen im Bereich "öffentliche Dienstleistungen" (public utilities) und im übrigen Dienstleistungssektor (Handel, Finanzen, Transport und Tourismus) sowie in anderen Zweigen bilden das restliche Fünftel des Bestandes.

-
- 1) Mit diesem Satz ist natürlich kein direkter Vergleich zwischen beiden Erscheinungen beabsichtigt. Er wäre unzulässig, da wegen der Kapitalarmut fast aller Entwicklungsländer mit einer Gegenseitigkeit im Kapitalverkehr nicht gerechnet werden kann. Andererseits wird an dem beschriebenen Sachverhalt aber deutlich, daß die Investoren offenbar mehr und bessere Anlagenchancen jeweils in den anderen Industrieländern sehen.
 - 2) H.Murad: Plant and Equipment Expenditures by Foreign Affiliates of US Corporations, Revised Estimates for 1971 and 1972, in: Survey of Current Business Vol. 52, No. 3, March 1972, S. 29 ff.
 - 3) OECD-Development Directorate: Stock of Private Direct Investments by DAC-Countries in Developing Countries End 1967, Paris 1972.

Eine Aufgliederung nach Anlageländern zeigt, daß allein auf die lateinamerikanischen Länder ebensoviel ausländische Direktinvestitionen entfallen, wie auf alle übrigen zusammen. Von dem Ende 1967 erreichten Stand¹⁾ von gut 35 Mrd. US-\$ - neuere Aufgliederungen liegen noch nicht vor - waren rund 18,4 Mrd. \$ in den Staaten südlich des Rio Grande investiert. Gut 6 Mrd. waren in den afrikanischen Entwicklungsländern und rd. 5 Mrd. in Asien angelegt. Mit gut 3 Mrd. \$ standen die Investitionen im Nahen Osten (fast ausschließlich im Petroleum-Sektor) zu Buche, und auf 2 Mrd. \$ bezifferte sich schließlich der Buchwert der in den südeuropäischen Entwicklungsländern bis dahin aufgelaufenen privaten Direktengagements.

Auf der Seite der Investoren verfügen US-amerikanische Unternehmen über die bei weiten umfangreichsten Anlagen. Geht man wiederum von dem Gesamtbestand von gut 35 Mrd. \$ für Ende 1967 aus, so entfallen auf das Herkunftsland USA rund 50 % dieses Volumens, also rd. 17,5 Mrd. \$. In die verbleibende Hälfte teilen sich die Investoren aus den übrigen Industrieländern. Unter diesen bilden britische mit Investitionen von annähernd 7 Mrd. US-\$ (ca. 19 %) die stärkste Gruppe. Die Anlagen deutscher Investoren betragen zum gleichen Zeitpunkt 1,2 Mrd. US-\$.

Ein letzter Aspekt: Wie die Weltbank in ihrem Jahresbericht 1970²⁾ ausführt, sind in der Zeit von 1964 bis 1967 im Durchschnitt pro Jahr etwa 3,7 Mrd. US-\$ als Einkommen aus Direktinvestitionen in die Herkunftsländer transferiert worden, während die gleichzeitigen jährlichen Neuzuflüsse (ohne reinvestierte Gewinne) nicht ganz 1,3 Mrd. \$ erreichten. Aus dieser Konstellation ist von Kritikern verschied-

1) OECD-Development Directorate: Stock of Private Direct Investments.....a.a.O., Table No. 1, S. 5.

2) Weltbank/IDA: Jahresbericht 1970, S. 54.

dentlich der Schluß gezogen worden, ausländische Direktinvestitionen hätten einen negativen Zahlungsbilanzeffekt. Diese Behauptung ist jedoch so nicht haltbar, wie sich sehr deutlich in jenen Fällen zeigt, in denen die von ausländischen Gesellschaften geförderten und exportierten Rohstoffe - wie etwa das Erdöl im Nahen Osten - die überragende Quelle von Devisen- und Staatseinnahmen sind. Bestünden die Engagements ausländischer Firmen nicht, müßten jene Länder mit großer Wahrscheinlichkeit auf einen großen Teil dieser Einnahmen verzichten.

Wollte man genaue Aussagen über den Zahlungsbilanzeffekt von ausländischen Direktinvestitionen machen, müßte man die bestehende Zahlungsbilanz mit einer hypothetischen vergleichen, in der alles eliminiert ist, was durch die Existenz jener Investitionen an Devisenbewegungen bedingt ist. Leider sind solche Tests nicht exakt durchführbar. Das darf aber trotzdem kein Anlaß für eine willkürliche Verkürzung der Betrachtung sein, bei der zwei Positionen miteinander saldiert werden, die aus verschiedenen Teilbereichen der Zahlungsbilanz stammen - nämlich aus der laufenden Rechnung einerseits und dem Kapitalverkehrskonto andererseits.

III. Potentielle Beiträge ausländischer Direktinve-
stitutionen zur Verwirklichung von Entwicklungszielen
=====

1. Auffüllung der Spar- und Devisenlücke

Viel Resonanz findet die Vorstellung, in den weniger entwickelten Ländern spielten zwei Engpässe eine bedeutende Rolle:

- a) die Diskrepanz zwischen inländischer Ersparnis und dem für ein befriedigendes Wachstum notwendigen Umfang der Kapitalbildung (Sparlücke) und
- b) der in der Regel später in den Vordergrund tretende Mangel an Devisen zur Finanzierung des Importanteils der Investitionen (Devisenlücke).

Dieser sogenannte "two-gap approach"¹⁾ sei hier insoweit akzeptiert, als damit mögliche wichtige Determinanten einer bestehenden wirtschaftlichen Unterentwicklung beschrieben werden; zugleich sei jedoch betont, daß es außer auf die Schließung dieser Lücken im Interesse des wirtschaftlichen Wachstums auf eine Vielzahl weiterer Faktoren, Vorbedingungen und Veränderungen ankommt.

Mit der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen durch einen ausländischen Investor leistet dieser einen Beitrag zur Schließung der Sparlücke, da die Investitionen im Entwicklungsland um den Betrag des Kapitalimports

1) Vgl. H.B. Chenery and A.M. Strout: Foreign Assistance and Economic Development, in: Am. Ec. Rev. LVI (1966), S. 679 ff.

über die einheimische Ersparnis hinausgehen können. (In eine rein monetäre Betrachtung übertragen, stellt dementsprechend die Finanzierung einer ausländischen Investition mit Mitteln, die im Entwicklungsland aufgebracht wurden, keinen solchen Beitrag dar.)¹⁾

Unternehmerisch motivierte Kapitalanlagen ausländischer Investoren sind im Gegensatz zu den meisten Investitionen in sog. "social overhead capital" direkt produktiv, d.h. sie erzeugen nach ihrer Ausreifung sofort einen Zuwachs an Sozialprodukt, haben also einen direkten Kapazitätseffekt. Sie "...lösen multiplikative Prozesse im Hinblick auf Einkommen, Nachfragevolumen, zusätzliche Beschäftigung und Kapazitätsauslastung bereits bestehender Betriebe aus."²⁾ Solche Investitionen können damit in struktureller Hinsicht als eine notwendige Ergänzung zum Ausbau der Infrastruktur angesehen werden, dem der Großteil der öffentlichen Investitionsausgaben einschließlich der von öffentlichen ausländischen Stellen - nationalen und internationalen - bereitgestellten Fonds gewidmet ist.

Ausländische Direktinvestitionen können einen Beitrag zur Auffüllung der Devisenlücke in zweifacher Hinsicht leisten - einmal, indem sie den Importanteil der Investitionen (Maschinen, Ausrüstungen, Dienstleistungen) in natura zur Verfügung stellen, bzw. diesen Anteil, ebenso wie die lokalen Aufwendungen ganz oder z.T. mit Devisen finanzieren. Zum anderen kann das dadurch geschehen, daß sie Teile ihrer Produktion exportieren oder Imports Substitute her-

1) Soweit die Investitionen nur in der Übernahme einer bereits produzierenden Firma besteht, hängt natürlich alles davon ab, wie der Verkäufer den Erlös verwendet. Investiert er ihn nicht an anderer Stelle oder legt er ihn im Ausland an, kommt es zu keiner zusätzlichen Realkapitalbildung. Auf längere Sicht kann allerdings der Wechsel in der Inhaberschaft zu einer wesentlichen Effizienzsteigerung führen und damit ebenso nützlich sein wie ein Neuaufbau.

2) Deutsche Entwicklungsgesellschaft, Geschäftsbericht 1969, S. 8.

stellen und nach Abzug ihrer Bezüge und sonstigen Auslandszahlungen einen Netto-Überschuß bzw. eine Netto-Einsparung an Devisen erwirtschaften, also das laufende Konto der Zahlungsbilanz verbessern.

Auch wenn diese Effekte nicht zwingend eintreten¹⁾ und bei einem bestimmten Projekt per saldo nur ein kleines Plus oder im Extremfall überhaupt nichts verbleibt, können ausländische Direktinvestitionen doch indirekt Voraussetzungen für einen besseren Zahlungsbilanzausgleich schaffen. Zu denken ist hier nicht nur an Investitionen in Bereichen, die Vorprodukte für Exportindustrien oder die exportierende Landwirtschaft herstellen; von Bedeutung sind auch neue und zusätzliche Initiativen überhaupt, die effektivere Nutzung einheimischer Ressourcen und die Vergrößerung der capacité d'absorption, d.h. der Fähigkeit, zusätzliche Kapitalimporte im öffentlichen wie im privaten Bereich wirksam verwerten zu können.

2. Einbringung von Know-how, Management und Marktverbindungen

Der Mangel an technischem Wissen sowie die mangelnde Fähigkeit, solches Wissen praktisch zu verwerten, seine Anwendung industriell zu organisieren und damit wirtschaftlich zu nutzen, hat sich in einer Vielzahl von Entwicklungsländern als ein ernster Engpaß herausgestellt. In einer

- 1) Wenn es auch unwahrscheinlich ist, daß ein ausländischer Investor ohne jeglichen Einsatz eigener Mittel bzw. geldwerter Güter und Rechte eine Direktanlage in einem Entwicklungsland vornehmen kann, so kann er den echten eigenen Einsatz u.U. doch recht klein halten, etwa indem er die lokalen Aufwendungen mit lokalen Fremdmitteln und die benötigten Anlagen aus dem Ausland mit Lieferantenkrediten finanziert. Was das letztere betrifft, so liegt zwar hier auch ein Kapitalimport vor, allerdings mit ganz anderen Konditionen (begrenzte Laufzeit und feste Zins- und Tilgungsverpflichtungen).

OECD-Studie heißt es dazu: "There is increasing evidence that lack of skills is impeding effective use of capital already available."¹⁾ In Reaktion auf diese Erkenntnisse sind zwar allenthalben Programme zur Intensivierung von Bildung und Ausbildung, Investitionen in "human capital" verstärkt in Angriff genommen worden; die Mangellage ist allerdings nach wie vor beträchtlich.²⁾ "Kapital läßt sich aus den Industrieländern beschaffen, ...aber das technische Know-how, die Kenntnisse der Produktionsverfahren lassen sich nicht einfach importieren."³⁾

Hier können nun ausländische Direktinvestitionen einen wesentlichen Beitrag leisten. Wie auch die UNO betont, sind nämlich ausländische Unternehmensinvestitionen potentiell "...a major source of technical assistance and information - not only regarding particular manufacturing processes but also for the development of managerial and marketing skills".⁴⁾ Der besondere Vorteil ausländischer Direktinvestitionen liegt also darin, daß hier Kapital, Know-how, Management und Marktkontakte als ein organisatorisches Ganzes, eine fertige und funktionierende wirtschaftliche Einheit übertragen werden. Pazos spricht in diesem Zusammenhang von "...prefabricated industries, ready for use and guaranteed to operate satisfactorily"⁵⁾, die einem Land durch Direktinvestitionen gebracht werden.

-
- 1) A.Maddison: Foreign Skills and Technical Assistance in Development, hrsgg. v. Development Centre der OECD, Paris 1965, S. 11.
- 2) Sie wird noch dadurch verschärft, daß eine große und noch zunehmende Zahl gut ausgebildeter Kräfte die unterentwickelten Länder jährlich verläßt und in die entwickelten Staaten abwandert. (Vgl. G.Henderson: Modern Technology and Ancient Societies in Asia, in: International Development 1968, hrsgg. v. J.H. Adler, New York 1969, S. ...)
- 3) A. Rimmel: Technologietransfer als Entwicklungshilfe, in: Jb.f.Soz. Wiss., Bd. 19 (1968), S. 390.
- 4) "The United Nations Development Decade, Proposals for Action", New York 1962, S. 93.
- 5) F. Pazos, a.a.O., S. 196/7.

Der Einwand, das erforderliche technische Wissen ließe sich auch auf andere Weise, nämlich durch den Kauf von Patenten und Lizenzen sowie das Engagement von ausländischen oder im Ausland ausgebildeten Kräften erwerben, erscheint nicht völlig unbegründet. Ebenso können Management-Verträge, Abkommen über technische Zusammenarbeit und der Einkauf kompletter, vom Lieferanten einzuführender Anlagen, für deren weiteren Betrieb von diesem einheimische Arbeitskräfte geschult wurden, den beschriebenen Engpaß überwinden helfen. Allerdings müssen wohl zum Gelingen derartiger Absichten bereits Vorbedingungen materieller und personeller Art gegeben sein, die nur wenige Entwicklungsländer in solchem Umfang erfüllen dürfen, daß diese Möglichkeiten als Alternative zu ausländischen Direktinvestitionen ernsthaft in Betracht kommen.

Japan, das als Beispiel für eine erfolgreiche Industrialisierung ohne nennenswerte ausländische Direktinvestitionen häufig genannt wird, verfügte in seiner industriellen Frühphase in der Tat über bessere Voraussetzungen als die meisten heutigen Entwicklungsländer. So gab es dort vor allem eine initiativreiche und modernisierungseifrige Unternehmerschaft, und die Bevölkerung zeichnete sich durch Fleiß, hohe Sparsbereitschaft sowie Lerneifer und Disziplin aus. Schließlich konnte Japan erhebliche Mittel vom internationalen Anleihemarkt erhalten.¹⁾

1) Vgl. J.S. de Beers: Comments on the Paper by Dr. Okita u. Dr. Miki, in: J.H. Adler (Hrsg.) Capital Movements and Economic Development, New York 1967, S. 169.

Zu bedenken ist weiter, daß bei einer Kapitalverbindung eine ständige Teilnahme am weiteren technischen Fortschritt, den die Stammfirma erschließt, gewährleistet ist, während sich beispielsweise der Erwerb eines Patents oder einer Lizenz auf einen einzelnen technischen Tatbestand beschränkt. Auch die Marktkenntnisse und -verbindungen, über die ein ausländisches Unternehmen im Ausland verfügt, stellen einen für Firmen in Entwicklungsländern nur mühsam zu erwerbenden Aktivposten dar.

3. Erschließung von external economies und linkage-effekts

Unter external economies sollen hier "außerhalb der verursachenden Wirtschaftseinheit anfallende Vorteile (verstanden werden), die anderen Wirtschaftseinheiten unentgeltlich zufallen".¹⁾ Einen ersten bedeutenden Anwendungsfall stellen in dem hier interessierenden Zusammenhang die Ausbildungsleistungen dar, die im Zuge ausländischer Direktinvestitionen erbracht werden. Außer durch Schulungen, die für ausgewählte Kräfte meist sogar im Lande des Investors stattfinden, erfolgt diese Ausbildung durch ein sog. "on-the-job-training", dessen Wert in mancher Hinsicht höher eingeschätzt wird als der einer schulmäßigen theoretischen Wissensvermittlung, da hier die Möglichkeit besteht, "den Sinn und die Nutzenanwendung zielgerichteter Arbeit erst einmal zu dokumentieren."²⁾ Mit der Ausbildung wird human capital in Form einer höheren Qualifikation der Arbeitskräfte geschaffen, was einmal für diese selbst einen Vorteil bedeutet, zum anderen aber - bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes - anderen Unternehmen oder auch dem Staat zugute kommen wird.

1) M. Bohnet: Die Konzepte der External Economies unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für Entwicklungsländer, Wirtsch. Wiss. Abh., Heft 26, Berlin 1968, S. 14.

2) M. Bohnet, a.a.O., S. 51.

Ähnlich wie bei den besprochenen Ausbildungseffekten in bezug auf die einheimischen Arbeitskräfte kann die Betätigung ausländischer Unternehmen auch befruchtende Auswirkungen auf das Verhalten der lokalen Unternehmerschaft, bzw. das Entstehen und Wachsen einer solchen haben. Zunächst einmal kann die "unternehmerische Investitionsentscheidung beispielgebend für die örtliche Kapitalverwendung sein..."¹⁾, indem sie das Interesse für Anlagen in industriellen Produktionsmitteln weckt und vergrößert. Weiter eröffnet die Tätigkeit einer ausländischen Firma (so weit sie nicht als Enklave von der einheimischen Wirtschaft weitgehend isoliert ist) Investitionsgelegenheiten für lokales Kapital.

Indem sie direkte Nachfrage nach Vorleistungen schafft, bzw. ein Vorprodukt für nachgelagerte Zweige herstellt, wirkt sie im Sinne Hirschmans²⁾ als Induktionsmechanismus für neue Investitionen in diesen Bereichen. Als spezieller Vorteil erscheint dabei, daß die ausländische Firma aus ihrer heimischen Umgebung Erfahrungen hinsichtlich der effizientesten Methoden im vor- und nachgelagerten Bereich mitbringt, die sie als Anregungen an die lokalen Betriebe weitergeben kann. Ähnlich ist die Lage, wenn die ausländische Niederlassung bei sich selbst Neuerungen einführt, die auf dem Wege des "demonstration effect" zur Nachahmung im Lande anregen.

Freilich sind auch Abschreckungseffekte für einheimische Unternehmen vorstellbar, etwa wenn diese sich gegenüber hereingekommenen ausländischen Konkurrenzen als hoffnungslos unterlegen betrachten oder ein eigenes Engagement

1) H.Giesecke: Bilanz der deutschen Entwicklungspolitik, in: Wirtschaftsdienst Nr. 4/1969, S. 208.

2) A.O. Hirschmann: The Strategy of Economic Development, New Haven u. London 1958, S. 26.

in anderen Zweigen scheuen, weil sie nicht die Voraussetzungen aufweisen, die sie bei ausländischen Investoren erfüllt sehen. "...small nascent national entrepreneurs confronted with so much better organized firms, with more capital, better creditworthiness and better management may be stifled and discouraged before they 'grow up' and succeed" schreibt Rosenstein-Rodan¹⁾; er vermutet aber gleichzeitig, daß die ermunternden Auswirkungen überwiegen.

4. Flexibilität des Ertragnistransfers

Dieser von Guth übernommene Gesichtspunkt wird von ihm folgendermaßen erläutert: "Während bei Effektenanlagen, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Landes, stets der gleiche Zins- bzw. Tilgungsbetrag gezahlt werden muß, gehen bei den Direktinvestitionen in schlechten Zeiten automatisch auch die Erträge zurück, so daß geringere Devisenbeträge für den Transfer erforderlich sind."²⁾ Im übrigen wird der ausländische Investor häufig auf den Transfer von Gewinnen zugunsten der Reinvestition verzichten und sich nur im Ausnahmefall zu einer Liquidation seiner Anlage entschließen.³⁾ In die gleiche Richtung zielt auch Clark⁴⁾, wenn er von einer "built-in grace period" bei Direktinvestitionen spricht und damit meint,

- 1) P.N. Rosenstein-Rodan: Multinational Investment in the Economic Development and Integration of Latin America, hrsgg. v. Inter-Am. Dev. Bank, April 1968, S. 64.
- 2) W. Guth: Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder, Tübingen 1957, S. 38.
- 3) Vgl. ebd.
- 4) W. Clark: Governments are not enough, in: Investment and Development, hrsgg. v. Overseas Development Institute, London 1965, S.10.

daß erst, wenn die Investition Gewinne abwirft, Überweisungen erforderlich werden können. Entsprechend entsteht auch bei einem Fehlschlag der Unternehmung keine fort-dauernde Belastung für das kapitalimportierende Land.¹⁾ Angesichts der Möglichkeiten, die insbesondere große internationale Gesellschaften besitzen, sowohl Gewinnentstehung wie auch Ausschüttung bei den einzelnen Konzerngliedern bis zu einem gewissen Grade selbst zu steuern, dürften wohl einige Abstriche an der Eingangsthese (von dem im Gleichklang mit den jeweiligen zyklischen Gegebenheiten anfallenden Transferbedarf) erforderlich sein. Gleichwohl verdient die Tatsache, daß hier nur vom Gewinn abhängige laufende Transferverpflichtungen entstehen, als besonderer Vorteil vermerkt zu werden.

1) Vgl. ebd.

IV. Problematische Aspekte ausländischer Direkt-
=====
investitionen
=====

1. Der Vorwurf der Einseitigkeit

Der häufig gegenüber ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern erhobene Vorwurf der Einseitigkeit richtet sich vor allem gegen die umfangreichen Engagements in der Rohstoffgewinnung mit den Schwerpunkten Erdöl und Erze. Solche von Jürgensen¹⁾ wegen ihrer Orientierung an der Nachfrageentwicklung der hochindustrialisierten Länder als "auslandsbezogene" Direktinvestitionen bezeichneten Anlagen stehen nur in begrenztem Kontakt mit der inländischen Wirtschaft und werden deshalb häufig auch mit dem Begriff "Exportenklave" charakterisiert.²⁾ Sie haben nach Nurfse nicht nur wenig getan, um die industrielle Entwicklung in den zurückgebliebenen Agrargebieten voranzubringen, sondern "...served to harden and strengthen the system under which these countries specialized on the production of raw materials and foodstuffs for export."³⁾

Dieses Ergebnis sieht er allerdings als eine ganz natürliche Folge des unterschiedlichen Marktpotentials in industrialisierten und unterentwickelten Ländern an, was nun freilich nichts daran ändert, daß diese Art von Investitionen einen geringer zu veranschlagenden Entwicklungseffekt hat als andere.

- 1) H. Jürgensen: Die Funktionen des Kapitalimports für Entwicklungsländer, in: Meinberg/Jürgensen: Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, Berlin 1959, S. 60.
- 2) Vgl. z.B. G. Myrdal: An International Economy, New York 1956, S. 100.
- 3) R. Nurfse: Problems of Capital Formation, 10. Aufl., Oxford 1966, S. 84/85.

Es wäre nun zweifellos verfehlt, wollte man deshalb solche Anlagen in Zukunft nicht mehr zulassen oder die bestehenden Investitionen nationalisieren. Worauf es ankommt, ist, den Spielraum, der durch die oft beträchtlichen Haushalts- und Deviseneinnahmen im Zuge der Rohstoffgewinnung und des Exports entsteht, für Aufbau und Diversifizierung der Wirtschaft bestmöglich zu nutzen. Will man zur Bewältigung dieser Aufgabe ebenfalls ausländische Investoren hinzugewinnen, wird man keine offene oder versteckte Enteignungspolitik gegenüber den im primären Sektor tätigen ausländischen Gesellschaften oder deren Töchtern treiben dürfen. Der Versuch des Entwicklungslandes, mittels Konzessionsabgaben und Gewinnsteuern einen angemessenen Anteil am Erfolg der Investitionen für sich abzuzweigen, kann erst dann unter diesem Aspekt gesehen werden, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Firma einschließlich ihrer Fähigkeit zur Aufrechterhaltung eines den weiteren Abbau sichernden Investitionsvolumens dadurch ernstlich bedroht wird.

Die nicht auf die Rohstoffgewinnung gerichteten ausländischen Direktinvestitionen werden verschiedentlich dafür kritisiert, daß sie sich auf wenige industrielle Wachstumsbereiche konzentrierten, eine hohe Kapitalintensität aufwiesen und die Konsumneigung förderten.¹⁾

Daß sich die ausländischen Investoren auf den erfolgversprechendsten Gebieten engagieren, kann man ihnen wohl nicht ernstlich zum Vorwurf machen. Das Ausfindigmachen profitabler Investitionsgelegenheiten erscheint geradezu als eine ihrer Hauptaufgaben. Eine andere Frage ist es

¹⁾ Vgl. z.B. K.B. Griffin: Latin American Development
in: Oxford Economic Papers, 1968, S. 131/32.

freilich, ob die Regierung eines Entwicklungslandes sich jeder hinweisenden oder auch lenkenden Einflußnahme auf die Investitionsaktivität ausländischer Unternehmen enthalten kann und sollte. Darauf wird im folgenden Kapitel ausführlich einzugehen sein.

Mit dem Vorwurf der zu hohen Kapitalintensität will man das angeblich zu geringe Interesse der ausländischen Investoren an einer Vermehrung der industriellen Arbeitsplätze zum Ausdruck bringen. Hierzu ist jedoch zu bemerken, daß einmal die Substituierbarkeit von Kapital durch Arbeit aus technischen Gründen sehr gering, die Faktorproportionen also ziemlich starr sein können. In diesen Fällen kann man sich nur grundsätzlich für oder gegen die Aufnahme einer Produktion entscheiden. Zum anderen ist - soweit eine Wahlmöglichkeit zwischen mehr arbeits- oder mehr kapitalintensiven Verfahrensweisen gegeben ist - nicht ausgeschlossen, daß trotz niedriger Löhne die Stückkosten bei einem arbeitsintensiven Verfahren über denen eines kapitalintensiven liegen. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß die Effizienz der Arbeit, ihre Qualität und Intensität unter tropischen und subtropischen Bedingungen deutlich unter der in gemäßigten Breiten liegt; hinzu kommt die im ganzen geringere Qualifikation und vielfach auch höhere Fluktuation der Arbeitskräfte. Die Investoren können auch nicht außer acht lassen, daß das Faktorpreisverhältnis zwischen Kapital und Arbeit im Zuge der weiteren Entwicklung und wahrscheinlicher Lohnsteigerungen sich ändern und so eine höhere Kapitalintensität vorteilhafter machen wird.

2. Die Gefahr der Entstehung marktbeherrschender Unternehmen

Die Gefahr, daß sich einzelne ausländische Direktinvestitionen zu marktbeherrschenden Unternehmen auswachsen, ist insbesondere in jenen Bereichen gegeben, in denen die Aufnahmefähigkeit des Marktes noch beschränkt ist, andererseits die Notwendigkeit, bestimmte Mindestgrößen zu realisieren, der Gründung mehrerer Unternehmen dieser Sparte aber vorerst entgegensteht. Eine dominierende Marktposition kann auch dadurch zusätzlich gestärkt werden, daß der Druck der Importkonkurrenz durch zollpolitische Maßnahmen abgeschwächt oder gar beseitigt wird. Schließlich vermögen auch steuerliche oder andere Vergünstigungen, die auf sog. "Pionierfirmen" beschränkt sind, diesen gegenüber ihren potentiellen Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen und entsprechend den Zutritt von "newcomern" zu erschweren. Auf den an anderer Stelle bereits erwähnten möglichen Abschreckungseffekt, den überlegene ausländische Investoren bei einheimischen Unternehmen auslösen können, sowie auf die Möglichkeiten eines Aufkaufs inländischer Konkurrenten oder ihre Verdrängung aus dem Markt sei außerdem hingewiesen.

Erlaubt ein geringer oder fehlender Wettbewerb einem ausländischen Investor die Realisierung beträchtlicher Profite, so liegt darin - wie ein offizieller kanadischer Bericht¹⁾ feststellt - ein Umverteilungseffekt zu Lasten des Landes, das die Investitionen beherbergt. Werden diese Gewinne zum größten Teil reinvestiert, so entsteht mit der

1) Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry..., Ottawa 1968, zit. nach Rosenstein-Rodan: Multinational Investment..., a.a.O., S. 82.

Zeit eine Fremdwährungsverpflichtung¹⁾ des Entwicklungslandes gegenüber dem ausländischen Investor in vielfacher Höhe des ursprünglich eingebrachten Kapitalbeitrags. Diese mit Blick auf Entwicklungsländer als "Dekapitalisierungseffekt"²⁾ bezeichnete Erscheinung verdient diese Charakterisierung allerdings nur insofern, als tatsächlich das akkumulierte Vermögen liquidiert und transferiert wird, was nur im Ausnahmefall vom Investor von vornherein beabsichtigt sein dürfte. Ein späterer Entschluß dazu kann sehr wohl mit eingetretenen oder befürchteten Verhaltensänderungen bei der Regierung des Gastgeberlandes in Zusammenhang stehen. Auswege aus den aufgezeigten Schwierigkeiten erscheinen nicht gerade einfach; in den folgenden Kapiteln wird darauf noch im einzelnen einzugehen sein.

3. Belastungen für das "Gastgeberland"

Der Vorwurf, daß die Investitionen ausländischer Unternehmen in Entwicklungsländern, gemessen an der Höhe ihrer Gewinne, eine sehr teure Form von Kapitalimport darstellen, wird ergänzt mit dem Hinweis auf die Zahlungsbilanzbelastungen, die durch Gewinntransfers sowie die Abgeltung sonstiger Leistungen gegenüber der ausländischen Stammfirma entstehen.

Was zunächst die Höhe der Gewinne betrifft, so wird meistens gegenübergestellt der Zinsendienst auf einen langfristigen Kredit in Höhe von ca. 6 % p.a. und eine Durch-

1) Die Transferierbarkeit von Liquidationserlösen stellt für die ausländischen Investoren eine wesentliche Vorbedingung für Engagements in Entwicklungsländern dar und wird auch von diesen zugesichert, evtl. unter dem Vorbehalt zeitlicher Streckungen.

2) Vgl. H.Giesecke: Industrieinvestitionen..., a.a.O., S. 24/25.

schnittsrendite ausländischer Direktinvestitionen in der Größenordnung von 10 % bis 15 % (nach Steuern).¹⁾ Von Zweifeln an der Richtigkeit dieser Werte einmal abgesehen²⁾, muß man sich doch fragen, ob hier so eindeutige Vergleiche möglich sind, - ob Kredite, Darlehen und Anleihen tatsächlich als Alternative für ausländische Direktinvestitionen angesehen werden können. Gegen eine direkte Vergleichbarkeit sprechen vor allem folgende gravierende Unterschiede zwischen diesen Formen des Kapitalimports in Entwicklungsländern:

Direktinvestitionen stellen Risikokapital dar, Kredite begründen eine feststehende Verpflichtung. Erweist sich eine Direktinvestition als Fehlschlag, fällt dies auf den Investor zurück; geschieht dasselbe mit einer durch ausländische Darlehen finanzierten Investition, bleiben die Schuldendienstverpflichtungen davon unberührt. Anlaufverluste gehen bei Direktinvestitionen zu Lasten der Eigentümer. Mit seinem Kapitalbeitrag stellt ein ausländischer Investor in aller Regel technisches und organisatorisches Wissen zur Verfügung, bringt Warenzeichen und Marktkontakte in seine Niederlassung ein, entsendet qualifiziertes Personal. Auch wenn für einzelne dieser Aktiva ein separates Entgelt zu entrichten ist, stellt der Gewinn auch eine Vergütung für einzelne oder Teile dieser Beiträge dar.

1) Vgl. P. Rosenztein-Rodan: Multinational Investment..., a.a.O., S. 54/55.

2) Insbesondere der genannte Zinssatz für Kredite und Anleihen der freien ausländischen Kapitalmärkte - deren Konditionen sind ja wohl bei einem solchen Vergleich zugrunde zu legen, da Mittel zu Vorzugsbedingungen ohnedies vollständig in Anspruch genommen werden dürften - erscheint extrem niedrig. Auf der anderen Seite läßt aber auch die von der IFC nach dem Stand von Mitte 1968 aus ihren breit gestreuten Unternehmensbeteiligungen in Entwicklungsländern erzielte Durchschnittsrendite von knapp 8 % erkennen, daß die angegebene Spanne von 10-15 % eher etwas zu hoch gegriffen sein dürfte. (Vgl. zum letzten: International Finance Corporation, Geschäftsbericht 1968, S. 10.)

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die Kreditwürdigkeit bzw. Emissionsreife der überwiegenden Mehrheit der Entwicklungsländer erheblich schwächer eingeschätzt würde als die der gegenwärtig auf den internationalen Kapitalmärkten zum Zuge kommenden Nachfrager.

Angesichts all dieser Einwände richten sich die Bedenken der Entwicklungsländer weniger gegen die Höhe der Gewinne, die ausländische Investoren bei ihnen erzielen, als vielmehr gegen die Belastungen ihrer Zahlungsbilanzen infolge des Transfers von Erträgen und der Zahlungen für Lieferungen und Leistungen der ausländischen Muttergesellschaft oder anderer ausländischer Unternehmen und Personen. Der Wunsch der Entwicklungsländer, im Rahmen der bei ihnen stattfindenden Produktion durch ausländische Unternehmen eine möglichst hohe inländische Wertschöpfung zu erreichen und entsprechend möglichst wenig an Vorleistungen zu importieren, erscheint sehr begründet, kann aber sehr wohl im Widerspruch zu den Interessen des ausländischen Investors stehen, der seine an anderer Stelle erzeugten Vorprodukte weiter dorthin exportieren möchte oder auch mit guten Gründen (z.B. wegen Kosten, Qualität, Preisen) auf Selbsterstellung bzw. Bezüge im Inland verzichtet. Hier dürfte es wohl schwerfallen, eine klare Grenze zu ziehen zwischen dem, was an Auslandsbezügen notwendig und auch - soweit es sich um konzerninterne Lieferungen handelt - preislich gerechtfertigt ist, und dem, was über das notwendige Maß hinausgeht. Für das Entwicklungsland dürfte es sich empfehlen, mit wirtschaftspolitischen und insbesondere außenwirtschaftspolitischen Mitteln einen beständigen, wenn auch mäßigen Druck in Richtung auf eine Steigerung des Anteils der heimischen Faktoren an der Bruttoleistung der Unternehmen zu erzeugen und auch aktive Anreize mit dieser Zielrichtung zu schaffen. (Vgl.Kap.2,4,5)

Zur Problematik der Gewinnüberweisungen wird im Rahmen der späteren Behandlung der Steuerpolitik gegenüber ausländischen Unternehmen (s.Kap. 4) eingehender Stellung zu nehmen sein. Hier sei lediglich darauf hingewiesen, daß das Verhältnis von Ausschüttung resp. Transfer und Reinvestition, das die Investoren verwirklichen, nicht unabhängig ist vom Verhalten der Regierung des Entwicklungslandes, der Einschätzung der Sicherheit der Anlagen und der Behandlung, die für die Zukunft erwartet wird.

4. Vorwiegend politisch motivierte Bedenken

Eine sehr starke Resonanz finden in vielen Entwicklungsländern Bedenken gegen eine Überfremdung ihrer Wirtschaft durch ausländisches privates Kapital. Es wird befürchtet oder unterstellt, daß die unter ausländischem Einfluß stehenden Unternehmen wenig bereit oder fähig sind, sich eng in das lokale "Kommunikationsnetz" einzuordnen und den daraus kommenden Signalen, Wünschen und Interessen Rechnung tragen.¹⁾ Der Vorwurf einer "insensitivity of foreign investors to social conditions and values of host countries..."²⁾ zielt in die gleiche Richtung. Das im Ausland liegende Entscheidungszentrum und die vielfältigen Aktionsmöglichkeiten jener Gesellschaften beeinträchtigen - so wird erklärt - die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik des Landes, in dem sich Auslandsniederlassungen befinden. Monetäre Restriktionen können durch Kreditaufnahme bei der Muttergesellschaft umgangen und Gewinne zumindest teilweise durch die Preisgestaltung für

1) Vgl. R. Vernon: Conflict and Resolution between Foreign Direct Investment and Less Developed Countries, in: Public Policy, Vol. XVII, 1968, S. 333-351, zit. nach Development Digest, Vol. VII, Nr. 2/69.

2) J. Litvak u. J. Mank (Hrsg.): Foreign Investment: The Experience of Host Countries, New York, Washington, London 1970, Chapter 1, S. 24.

Lieferungen und Leistungen innerhalb eines Konzerns über die Grenzen "verschoben" werden. Exportbeschränkungen, die einer Tochtergesellschaft mit Rücksicht auf das Geschäft anderer Konzernglieder auferlegt sind, stehen im Widerspruch zu den außenwirtschaftlichen Zielsetzungen praktisch aller "Gastgeberländer" von Auslandsinvestitionen.

Das Engagement ausländischen Kapitals und Personals an den bedeutendsten Plätzen der Wirtschaft wird von vielen der aufstrebenden Einheimischen als eine Beeinträchtigung der eigenen individuellen Entwicklungsmöglichkeiten angesehen. Der Einschätzung des ausländischen Direktkapitals als in vieler Hinsicht überlegen¹⁾ entspricht das Urteil, ein größerer Zustrom von solchem Kapital führe zu "foreign domination of the economic if not political affairs of their countries."²⁾ Mit Blick auf Süd-Amerika schreibt Griffin: "Information is increasing which indicates that capital imports often retard development by frustrating the emergence of a vigorous entrepreneurial class...and (by) hindering desirable institutional reforms."³⁾

Auch wenn ein Rückgriff auf das Mittel der sog. "Kanonenbootdiplomatie" im Falle von Streitigkeiten zwischen einem Entwicklungsland und einem ausländischen Investor der Vergangenheit angehören dürfte, so sind doch Parteinahmen der Regierung eines Industrielandes zugunsten der beteiligten Investoren nicht auszuschließen und auch der Versuch, Druck auszuüben, gegen den sich die Entwicklungs-

1) Vgl. O.Rosenstein-Rodan, a.a.O., S. 69

2) M.Cuaderno Sr.: The Anti-Capitalist Attitude, in: Private Investment: The Key to International Industrial Development, hrsgg. v. J.Daniels, New York, Toronto, London 1958, S. 57.

3) K.B. Griffin: Latin American Development, in: Oxford Economic Papers, März 1968, S. 131/132.

länder naturgemäß wenden, wird nicht unbedingt unterbleiben, schon gar nicht, wenn die Industrieland-Regierung als Garantgeber direkt berührt ist. Einen Anlaß für Beschwerden sehen Gastgeberländer von ausländischen Direktinvestitionen auch in (in ihren Augen) Einmischungsversuchen derart, daß z.B. das Herkunftsland bestimmte Erwartungen hinsichtlich des Gewinnrücktransfers ausspricht oder im Blick auf eine Handelsaktivität der ausländischen Niederlassungen mit kommunistischen Ländern eigene Vorstellungen zur Geltung zu bringen versucht.¹⁾

Mögen auch viele der erwähnten Befürchtungen, die übrigens nicht nur in den jungen, erst vor kurzem souverän gewordenen Staaten, sondern auch in den seit längerem unabhängigen und verschiedentlich sogar in den Industrieländern selbst geäußert werden, übertrieben erscheinen und manchmal völlig unbegründet sein; sie brauchen nicht notwendigerweise zu 100 % aus "emotional nonsense" (Rosenstein-Rodan) zu bestehen. Aber abgesehen davon, in welchem Umfang sie begründet sind oder nicht, die Tatsache, daß große Empfindlichkeiten bestehen, ist zunächst einmal als solche zu registrieren. Wenn dies die Investoren dazu veranlaßt, sich aus allen politischen Auseinandersetzungen herauszuhalten und sich um Verständnis und Aufgeschlossenheit für die wirtschaftlichen Interessen ihres jeweiligen Gastgeberlandes zu bemühen, dürften die Chancen für sie besser sein, in innenpolitisch unruhigen Zeiten von Schwierigkeiten verschont zu bleiben.

1) Vgl. J. Litvak u. J. Mank, a.a.O., S. 24.

Nützlich dürfte auch sein, wenn die Investoren versuchen, das Zerrbild, das die Gegner ausländischer Investitionen von den Aktivitäten der internationalen Firmen, ihren Gewinnen, Geschäftspraktiken und der Behandlung ihrer Beschäftigten häufig zeichnen, nicht nur durch ihr tatsächliches Verhalten, sondern auch durch eine sachliche Aufklärungs- und Informationstätigkeit zu korrigieren.

V. Die gegenwärtige Position der Entwicklungsländer

=====

1. Die Beurteilung ausländischer Direktinvestitionen

Trotz aller Verschiedenheiten im Detail, kann man das gegenwärtige Urteil der Entwicklungsländer über die ausländischen Direktinvestitionen wohl auf die Formel bringen: "mit Vorbehalten erwünscht". Diese Haltung kommt z.B. in einer Reihe von gemeinsamen wie individuellen Resolutionen und Erklärungen zum Ausdruck. In einer EntschlieÙung der UNCTAD vom März 1968 ist beispielsweise die Rede von "the important role that private foreign investment can play in the economic development of developing countries by providing capital, technical services and know-how..."¹⁾ In der Charta von Algier, die im Herbst 1967 von 77 Entwicklungsländern angenommen wurde, steht die Feststellung: "Private investments should be of permanent benefit to the host developing country. Subject to nationally-defined priorities and within the framework of national development plans, private investments may be encouraged by incentives and guarantees."²⁾

In einem offiziellen pakistanischen Bericht heiÙt es: "Private foreign investment in Pakistan receives the highest consideration...(it) has assisted Pakistan greatly in reaching its goal of self reliance."³⁾ Zu den bestehenden Investitionen von Ausländern wird weiter festgestellt, daÙ sie eine sehr vitale Rolle in der wirt-

1) Resolution 33 (II) of the United Nations Conference on Trade and Development vom 28.3.68. Die Resolution wurde mit 67 zu 3 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. (Vgl. United Nations: Foreign Investment in Developing Countries, New York 1968, S. 39.)

2) Charter of Algiers adopted by the Ministerial Meeting of the Group of 77 vom 24.10.1967 (vgl. ebenda, S. 11).

3) Department of Investment Promotion and Supplies, Government of Pakistan: Development of Private Foreign Investment in Pakistan, Karachi 1969, S. 2.

schaftlichen Entwicklung des Landes gespielt hätten. Auch wenn sich dieser Beitrag schlecht in Geld ausdrücken lasse, so sei doch klar, "that overall benefits are satisfactory"¹⁾

Angesichts des enormen Bedarfs an Kapital, an technischem Wissen und unternehmerischen Fähigkeiten, sind es nur sehr wenige Entwicklungsländer, die aus Prinzip gegenwärtig jegliche private Investition aus dem Ausland ablehnen. Die Anforderungen und Wünsche, die jeweils an dieses Kapital gestellt werden, sind freilich sehr verschieden.²⁾ Kaum Meinungsverschiedenheiten gibt es darüber, daß ausländische Direktinvestitionen zwar eine wesentliche, aber nicht die entscheidende Rolle in der Überwindung der wirtschaftlichen Rückständigkeit spielen können.³⁾

Da einerseits die weit überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer ein umfangreicheres Engagement ausländischer Investoren in ihren Volkswirtschaften wünscht und andererseits - wie die laufend erfolgenden neuen Anlagen und die Erklärungen führender Vertreter aus dem Kreis der Investoren ebenso wie die Haltung der Regierungen der meisten kapitalexportierenden Länder zeigen - auch auf der Gegenseite Bereitschaft und Interesse vorliegt, ist der Kernpunkt der Debatte nicht ob, sondern wie die ausländischen Direktinvestitionen den Interessen aller Beteiligten am besten dienen können. Für die Entwicklungsländer stellt

1) *ebenda*, S. 3

2) Während auf der einen Seite z.B. Chile sehr restriktive Bedingungen formuliert, unter denen ein Engagement ausländischer Unternehmen erwünscht ist, nehmen andere Länder eine viel liberalere Haltung ein. Der damalige chilenische Außenminister Valdes forderte im Sommer 1969 von zukünftigen ausländischen Privatinvestitionen in seinem Land u.a., daß diese nur in Form von Minderheitsbeteiligungen und unter Vereinbarung einer Frist, nach der sie in inländisches Eigentum übergehen, akzeptiert werden sollen. (Vgl. Außenhandelsdienst der Industrie- und Handelskammern, Nr. 35/1969)

3) Vgl. F. Pazos, a.a.O., S. 197.

sich die Frage, was sie von sich aus tun können, um das erwünschte Mehr an ausländischen Direktinvestitionen zu mobilisieren, ohne für den Beitrag, der von diesen Investitionen für das eigene Wachstum und mit Blick auf andere Anliegen erwartet werden kann, einen unangemessenen hohen Preis zu bezahlen.

2. Interessenschwerpunkte der Entwicklungsländer (schematische Darstellung)

Bestimmend für die vielfältigen Bemühungen der Mehrzahl der Entwicklungsländer, den Zufluß an Direktinvestitionen aus dem Ausland zu verstärken, sind im wesentlichen die nachfolgend schematisch dargestellten Zielsetzungen und Interessen. Diesen Anliegen sind gegenübergestellt die ihrer Verwirklichung dienenden Leistungen und Faktoren, die vom ausländischen Investor bereitgestellt, bzw. eingebracht werden. Auf ihre Steigerung und weitestmögliche Umsetzung in Beiträge zur Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele richten sich die Förderungspolitik der Entwicklungsländer.

ENTWICKLUNGSLAND strebt an	AUSLÄNDISCHER INVESTOR bringt ein
WACHSTUM DES SOZIALPRODUKTS	KAPITAL
Vermehrung des Sachkapitalbestands	haftende Mittel
Produktivitätsfortschritte	längerfristiges Fremdkapital
BESCHÄFTIGUNGSVERMEHRUNG	"working balances"
Schaffung neuer Vollarbeitsplätze	TECHNIK
Fernwirkungen	Patente, Lizenzen, Verfahren
ZAHLUNGSBILANZVERBESSERUNG	MANAGEMENT
Importsubstitution	ausländisches Personal,
Exportsteigerung	Experten
DIVERSIFIZIERUNG DER PRODUKTIONS- UND EXPORTSTRUKTUR	Leistungen der Zentrale
ANSTOSSWIRKUNGEN UND DEMONSTRATIONEFFEKTE	NEUE PRODUKTE
	Warenzeichen und Handelsmarken
	Anpassungen an Entwicklungslandbedürfnisse
	MARKTKONTAKTE
	Verkaufsnetz, Handelspartner
	AUSBILDUNGSLEISTUNGEN

2. Kapitel

GRUNDFRAGEN DER GESTALTUNG EINER FÖRDERUNGSPOLITIK GEGENÜBER AUSLÄNDISCHER DIREKTINVESTITIONEN

I. Ansatzpunkte einer Politik zur Vergrößerung des Zuflusses an ausländischen Direktinvestitionen - die Interessenlage der Investoren

1. Gründe für den unzureichenden Zufluß

Die Prüfung der Frage, warum ausländische Direktinvestitionen nicht in dem gewünschten größeren Umfang in Entwicklungsländern erfolgen, erscheint geeignet, erste Anhaltspunkte für eine mögliche Richtung von Förderungsmaßnahmen der Entwicklungsländer zu liefern. Dabei geht es primär um Anlagen in industriellen Bereichen außerhalb der Erdölgewinnung und des Erzbergbaus; denn bei den letzteren kann - wie die Erfahrung zeigt - davon ausgegangen werden, daß ein hinreichendes Interesse der in diesen Zweigen tätigen großen internationalen Gesellschaften an der Erschließung und Ausbeutung abbauwürdiger Vorkommen gegeben ist. Hinzu kommt, daß bei Projekten dieser Art die Entwicklungsländer spezielle Vereinbarungen außerhalb der sonst gültigen Regelungen vorziehen.

Zu den wichtigsten Gründen, die ausländische Investoren von höheren Engagements bisher abgehalten haben und noch abhalten, dürften - wenn auch mit beträchtlichen Unter-

schieden von Land zu Land - zu zählen sein:

- a) ein Mangel an unmittelbar erfolgversprechenden Investitionsgelegenheiten teils als Folge eines noch wenig entwickelten, engen Binnenmarktes, teils wegen mangelnder Investitionsvoraussetzungen im Sinne von unzureichender Infrastruktur, fehlenden Zulieferbetrieben und Mangel an ausgebildeten einheimischen Arbeitskräften. Die Grenzproduktivität des Kapitals mag in den armen Ländern in der Tat hoch sein, "but not necessarily in private business terms"¹⁾, insofern nämlich als die privaten Investoren nicht in dem Ausmaß von Vorleistungen der Allgemeinheit (social overhead capital) oder auch anderer Unternehmen Gebrauch machen können wie in den fortgeschrittenen Ländern.
- b) unzureichende Gewinnaussichten aus anderen als den eben genannten Gründen, z.B. wegen staatlicher Preiskontrollen, zu hoher Steuerbelastung, hoher Kosten, ohne entsprechend höhere Preise verlangen zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in der Kalkulation des Investors der Gewinn aus der Gesamtheit seiner Anlagen die primär interessierende Größe ist und nicht notwendig der einer einzelnen Niederlassung.²⁾ So gesehen, kann z. B. eine vom Entwicklungsland gemachte Exportauflage, deren Erfüllung die Interessen eines potentiellen Investors an anderer Stelle tangieren würde, zum Verzicht auf ein Engagement führen, obwohl eine für sich gesehen rentable Anlagemöglichkeit gegeben ist.
-

1) R. Nurkse, a.a.O., S. 27

2) Vgl. R. Vernon: Conflict and Resolution..., a.a.O., S. 87.

- c) die Höhe nicht-kommerzieller Risiken als Folge unstabiler wirtschaftlicher und politischer Verhältnisse. Zu denken ist insbesondere an die Gefahr von Eigentumsverlusten im Zuge von Nationalisierungs- oder Sozialisierungsverfahren nach politischen Umschwüngen, weiter an Transferbeschränkungen sowie eine diskriminierende Behandlung im Vergleich zu einheimischen Konkurrenten.¹⁾
- d) die Existenz massiver administrativer Eingriffe in die privatwirtschaftlichen Abläufe. Unterliegen die privaten Unternehmen in Entwicklungsländern einer sehr ausgeprägten Kontrolle durch die Verwaltung - etwa im Rahmen von Bewirtschaftungsmaßnahmen bei der Materialversorgung oder der Zuteilung von Devisen - und geschieht das außerdem in recht willkürlicher Weise, werden Anträge schleppend bearbeitet, ist Korruption sehr verbreitet, so wirkt das naturgemäß sehr abschreckend.
- e) das Fehlen, bzw. die Unzuverlässigkeit von Informationen über die Wirtschaftssituation in Entwicklungsländern. Sowohl die gesamtwirtschaftlichen Daten, Tendenzen, Programme der Regierung, wie auch alle für die Prüfung eines speziellen Investitionsprojektes notwendigen Detailinformationen müssen für potentielle Investoren mit einiger Zuverlässigkeit erschließbar sein. Hier gibt es noch deutliche Mängel.

1) Die Investoren scheuen in der Regel nicht das Risiko an sich, sind aber sehr vorsichtig, wenn sie befürchten müssen, ihr Bewegungsspielraum für unternehmerische Reaktionen auf etwa auftauchende neue Lagen sei weitgehend eingeengt. Auch die Aussicht auf eine hohe Rendite des einzusetzenden Kapitals wird nicht als befriedigendes Äquivalent für hohe nicht-kommerzielle Risiken angesehen. Soweit sie sich unter solchen Umständen überhaupt zu Engagements bereitfinden, werden die Investoren den Einsatz eigener Mittel auf das notwendigste Minimum beschränken und eine kurze "pay-back" Periode anstreben.

- g) Die Attraktivität anderer Industrieländer für Direktinvestitionen. Die ständig intensiver werdende Kapitalverflechtung zwischen den Industrieländern selbst beansprucht beträchtliche Mittel und stellt eine sehr fühlbare Konkurrenz für die Kapitalimportwünsche der Entwicklungsländer dar.¹⁾ Zu dem dabei durchweg als geringer eingeschätzten politischen Risiko kommt die bessere Vertrautheit der Investoren mit den hier möglichen Problemen und deren Lösung bei im ganzen kaum schlechteren Ertragserwartungen.
- h) Restriktionen des Kapitalexports in Industrieländern. Aus Rücksicht auf ihre angespannte Zahlungsbilanzen sind u.a. in den beiden Ländern mit den umfangreichsten privaten Anlagen in Entwicklungsländern - den USA und Großbritannien - bereits seit Jahren Restriktionen für den privaten Kapitalexport in Kraft.²⁾ Solche Regelungen stellen trotz der darin den Entwicklungsländern eingeräumten Vorzugsstellung ein Hindernis für einen stärkeren Zustrom ausländischen Privatkapitals dar.

Überprüft man die genannten Hinderungsgründe daraufhin, ob sie vom Entwicklungsland unmittelbar beeinflußt und

- 1) In einer Umfrage des Ifo-Instituts bei über 3000 deutschen Unternehmen bezüglich ihrer Investitionsabsichten im Ausland erklärten 70 % der Befragten, sie wollten nur in anderen Industrieländern investieren; 17 % planten Engagements in Industrie- und Entwicklungsländern und 13 % wollten nur in Entwicklungsländern tätig werden. (Vgl. "Mehr Auslandsinvestitionen" (o.Verf.) in: Handelsblatt v. 5./6. Dez. 69, S. 3.)
- 2) Das 1968 eingeführte Kapitalexportbeschränkungsprogramm der USA legt Obergrenzen für das jährliche Investitionsvolumen (Netto-Kapitalausfuhr plus reinvestierte Gewinne) fest. Bei ihrer Bemessung werden die in den Vorjahren angefallenen Einkommenstransfers berücksichtigt.

In Großbritannien werden für Direktinvestitionen außerhalb der Sterling-Zone nur in Ausnahmefällen Devisen zum offiziellen Kurs zur Verfügung gestellt. (Vgl. für beides, IMF: 21st Annual Report on foreign Exchange Restrictions, S. 520 u. 529)

evtl. abgebaut werden können, so zeigt sich, daß solche Möglichkeiten in einigen Punkten zumindest theoretisch recht klar gegeben sind. In anderen Bereichen liegen sie nur begrenzt vor, und teilweise fehlen sie auch ganz.

2. Motive der Investoren

Mit der Aufzählung von Gründen, die die ausländischen Unternehmer bisher von stärkeren Engagements in Entwicklungsländern abhalten, sind bereits wesentliche Aspekte der Interessenlage der Investoren angesprochen. Im folgenden soll dieses Bild noch durch Beweggründe ergänzt werden, die die Investoren als maßgebend für ihre Direktanlagen bezeichnen.

- a) Entscheidende Bedeutung kommt dem Interesse an einer Verteidigung oder dem Ausbau erreichter Marktanteile zu. Angesichts schwankender Marktbedingungen und wachsender internationaler Konkurrenz im Export wird eine marktnahe Produktion und ein Service für erforderlich gehalten, den reine Handelsniederlassungen nicht zu bieten vermögen.¹⁾ "Auch sind Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern in vielen Fällen das einzige Mittel, um Handelshemmnisse und Handelsschranken zu überwinden, die das Entwicklungsland in Verfolgung seiner Industrialisierungspolitik errichtet."²⁾

1) Vgl. Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG), Geschäftsbericht 1968, S. 12.

2) ebd.

- b) Eine auf längere Sicht billigere Fertigungsmöglichkeit im Vergleich zu den heimischen Produktionskosten wird insbesondere dann zu einem wichtigen Beweggrund werden, wenn erwartet wird, daß einer oder mehrere der maßgebenden Konkurrenten tatsächlich versuchen werden, diese Chance zu realisieren. Überhaupt dürfte das Verhalten der Konkurrenten aus dem eigenen oder einem anderen Industrieland in bezug auf Investitionen in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle spielen.¹⁾
- c) Vergünstigungen der Entwicklungsländer z.B. auf steuerlichem Gebiet, bei der Finanzierung oder im außenwirtschaftlichen Bereich spielen, wie Befragungen zeigen, eine weitaus geringere Rolle als Marktsicherung und Markterschließung. Die beiden zuletzt genannten Motive wurden von 82 % bzw. 62 % einer befragten Anzahl deutscher Unternehmen als ausschlaggebend für ihre Entscheidung zugunsten von Investitionen in Entwicklungsländern bezeichnet.²⁾ Nur 25 % erwähnten dabei auch steuerliche und andere Vergünstigungen der jeweiligen Anlageländer. Eine noch geringere Rolle spielten, der gleichen Untersuchung zufolge, die niedrigeren Löhne in Entwicklungsländern.
- d) Das Interesse der Industrieländer und der in diesen Bereichen tätigen Firmen an der Sicherung der Rohstoffversorgung spielt zwar eine beachtliche Rolle. Es wurde aber auch schon erwähnt, daß derartige Investitionen

1) Vernon unterstreicht diesen Aspekt, wenn er davon spricht, daß eine Anlage in einem Entwicklungsland, obwohl sie keine attraktive Rendite bietet, doch vorgenommen wird. u.a. weil "...it may be providing security to the system as a whole, because it represents an offset to a move made by a rival firm in an oligopolistic industry." (R. Vernon, a.a.O., S. 88).

2) Vgl. Awni Al Ani: Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: Wirtschaftsdienst Nr. 4/69, S. 203 ff.

in den meisten Entwicklungsländern Gegenstand besonderer Überlegungen sind. Angesichts der Größe und des besonderen Charakters solcher Anlagen, kommen sie meistens aufgrund individueller Abmachungen zustande.

Nach der Aufzählung von Hinderungsgründen und der Darstellung wichtiger Investitionsmotive, läßt sich die Interessenlage der Investoren zusammenfassend wie folgt charakterisieren: Hauptsächlich um eine erreichte Marktposition halten und/oder an der erwarteten weiteren Expansion eines Marktes teilnehmen zu können, sind Investoren aus Industrieländern bereit, sich direkt in Entwicklungsländern zu engagieren, vorausgesetzt, sie sehen die Sicherheit des einzusetzenden Kapitals als gewährleistet an, der für eine unternehmerische Betätigung notwendige Gestaltungsspielraum ist gegeben, sie können mit einer angemessenen und transferierbaren Rendite errechnet. Von dieser Position der Adressaten einer Förderungspolitik werden die Entwicklungsländer bei der Gestaltung entsprechender Maßnahmen im wesentlichen auszugehen haben. Es gilt nun, die Aufgaben einer Förderungspolitik konkret zu bestimmen und Vorstellungen darüber zu gewinnen, mit welcher Art von Maßnahmen (Typen der Förderungspolitik) den Interessen der Investoren entgegengekommen und gleichzeitig den eigenen Belangen Rechnung getragen werden kann.

II. Typen einer Förderungspolitik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen

1. Einige grundsätzliche Bemerkungen zum Thema staatliche Förderung für private Investitionen

Von dem Thema "staatliche Förderung für private Investitionen (einschließlich solcher aus dem Ausland)" kann man nicht sagen, daß es unbestritten eine von jenen Aufgaben bezeichne, mit der sich die Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Entwicklungslandes auf jeden Fall zu befassen habe oder überhaupt nur befassen solle. Von denjenigen, die einer solchen Aktivität eher skeptisch gegenüberstehen, wird dazu u.a. gefragt, ob bei solchen Versuchen nicht die Gefahr bestehe, daß die freie Entscheidung von Individuen eingeengt würde, daß Initiative und Risikobereitschaft geschmälert würden, daß vom Staat bequemere aber möglicherweise weniger effiziente Wege für die unternehmerische Betätigung gewiesen werden und sich damit die Leistungsfähigkeit vermindern könnte? Diesen Bedenken kommt sicher Gewicht zu.

Auf der anderen Seite begründen die Befürworter staatlicher Aktivitäten zur Förderung privater Investitionen ihre Haltung im wesentlichen damit, daß mit einer solchen Politik im Hinblick auf das erstrebte wirtschaftliche Wachstum und andere Anliegen bessere Ergebnisse zu erwarten wären als ohne sie. Auch für diese Position lassen sich gewichtige Argumente anführen. Beide Grundpositionen und ihre Begründung im einzelnen werden für die weitere Diskussion von zentraler Bedeutung sein.

Als entscheidendes Trennungsmerkmal zwischen ihnen läßt sich bei näherem Zusehen eine unterschiedliche Einschätzung der Rollen erkennen, die der privaten Initiative und unternehmerischen Betätigung einerseits sowie öffentlicher Planung, Kontrolle und Handlung andererseits im Prozeß der angestrebten schnelleren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zukommen sollten.

Für die einen, die ein betont freiheitlich-marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem bevorzugen, stellt sich die Lösung des Problems der Allokation knapper Ressourcen primär als ordnungspolitische Aufgabe dar.¹⁾ Das heißt vereinfacht ausgedrückt: in die Entscheidung über den Einsatz investierbarer Reserven greift der Staat - außer bei seinen eigenen Investitionen - direkt überhaupt nicht ein. Er schafft lediglich die Vorbedingungen für eine freie unternehmerische Betätigung, und im übrigen überläßt er es dem Wettbewerb unter den privaten Investoren, welche Vorhaben in welchem Umfang zur Durchführung kommen.

Indem nach dieser Auffassung der Wettbewerb für "einen ständigen Antrieb zur Bestleistung" sowie für eine "ständige Steuerung und Koordination im horizontalen und vertikalen Aufbau der Produktion"²⁾ sorgt, dient der Staat, dem an wirtschaftlichem Wachstum gelegen ist, diesem Ziel am besten, wenn er sich um eine Verbesserung der marktwirtschaftlichen Grundlage, um die Beseitigung von Mängeln im Wettbewerb und den Abbau von Einschränkungen der individuellen Entfaltung bemüht.

1) Vgl. K.P. Hensel: Das Verhältnis von Allokations- und Wirtschaftssystemen, in: Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme, hrsgg. von E.Böttcher, Berlin 19, S. 41.

2) W. Röpke: Stichwort "Wettbewerb" (II) Ideengeschichte und ordnungspolitische Stellung, in: HdSW, Bd. 12, S. 32.

Charakteristisch für die Gegenposition ist demgegenüber, daß sie die Fähigkeit und Bereitschaft der privaten Investoren nicht für ausreichend hält, um ohne die planende und (mit Abstufungen) auch regulierende Assistenz des Staates ein gesamtwirtschaftlich befriedigendes Investitionsergebnis erzielen zu können. Förderungsmaßnahmen für private Investitionen haben in dieser Anschauung folglich primär die Funktion, auf ein anderes Ergebnis hinzuwirken als dasjenige, das bei einem unbeeinflussten Ablauf zu erwarten wäre.

Den beiden Grundauffassungen entspricht in der praktischen wirtschaftspolitischen Durchführung im wesentlichen die Unterscheidung in die beiden Typen "nicht-selektive" und "selektive" Förderungspolitik. Mit diesen Formen setzen sich die folgenden Ausführungen auseinander.

2. Selektive und nicht-selektive Förderungsmethoden

a) Nicht-selektive Förderung ausländischer Direktinvestitionen

Eine nicht-selektive Förderung bemüht sich in der Hauptsache um eine Verbesserung des Investitionsklimas und um die Herstellung günstiger materieller Investitionsvoraussetzungen und -bedingungen. Zu dieser Kategorie von Maßnahmen gehören in erster Linie folgende:

- Abbau nicht-kommerzieller Risiken,
- nicht-diskriminierende Behandlung ausländischer Investoren,
- Schaffung und Stabilerhaltung eines gesetzlichen und administrativen Rahmens, der die unternehmerische Betätigung erleichtert und ermuntert,

- auf Stabilität und Stetigkeit achtende Wirtschafts- und Wachstumspolitik,
- Verbesserung der materiellen Investitionsvoraussetzungen, wie Infrastrukturausbau, Entwicklung eines leistungsfähigen Geld- und Kapitalmarktes,
- Ausbau des Bildungs- und Ausbildungswesens sowie der Informations- und Kommunikationsmittel.

Im Prinzip sind auch Hilfestellungen auf der Vorstufe von Investitionen (Marktuntersuchungen, Projektstudien, u.a.) sowie zollpolitische Maßnahmen dem nicht-selektiven Förderungsbereich zuzurechnen; in der Praxis werden diese jedoch häufig selektiv eingesetzt und fehlen deshalb in dem obigen Katalog.

Die aufgeführten Maßnahmen entsprechen - indem sie lediglich auf eine Veränderung des Datenrahmens abzielen - weitgehend dem marktwirtschaftlichen Ideal. Sie sind in diesem Sinne systemkonform und zeichnen sich durch einen hohen Grad von Wettbewerbsneutralität aus. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sind in diesem Fall (zumindest qualitativ) viel geringer, als wenn sie mit Hilfe direkter Kontrollen und eines sehr differenzierten Incentive-Systems Investitionslenkung betreiben soll. Dementsprechend ist hier auch das Risiko, Kapitalfehlleitungen zu induzieren, viel kleiner. Nicht zuletzt wird ein hoher Freiheitsgrad für ihre Entscheidungen von den Investoren sehr geschätzt.

b) Selektive Förderung

Eine selektive staatliche Förderung für private Investitionen ist dadurch gekennzeichnet, daß sie jedes einzelne Projekt prüft und für diejenigen von ihnen Vorteile allgemeiner oder spezieller Art gewährt, die be-

stimmte Anforderungen erfüllen. Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen zu diesem Abschnitt ausgeführt wurde, dürfte dieses von der überwiegenden Mehrheit der Entwicklungsländer praktizierte Vorgehen zum einen auf der Skepsis beruhen, die die Führungsorgane jener Länder gegenüber den Fähigkeiten der Marktkräfte empfinden, aus sich heraus befriedigende Entwicklungsergebnisse (vor allem in bezug auf das Wachstum des Sozialproduktes aber auch in bezug auf sonstige Ziele) zustande zu bringen. Zum anderen spiegelt es ihre Überzeugung wider, daß die staatliche Einflußnahme und Assistenz geeignet ist, die erwünschten Effekte zu erzeugen. Worauf gründen sich diese Auffassungen?

Von Bedeutung scheint hier zunächst das Urteil über den Wert und die Funktion individueller Freiheit an sich sowie speziell im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung zu sein. Im Unterschied zur liberalen Überzeugung, deren Streben nach Herstellung und Erhaltung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung sowohl dem Ziel der Freiheit selbst wie auch dem der wirtschaftlichen Entwicklung dienen will, sehen viele Regierungen in Entwicklungsländern beide Forderungen - die nach Freiheit einerseits und die nach wirtschaftlichem Wachstum andererseits - als nicht gleichzeitig realisierbar bzw. als miteinander konkurrierend an.

Diese Auffassung wird im wesentlichen mit den gegebenen Verhältnissen in den unterentwickelten Ländern begründet, die viel stärkere Hindernisse (innerhalb der Masse der Bevölkerung) für die Entwicklung ent-

hielten als in den entwickelten Ländern.¹⁾ Um sie überwinden zu können, sei umfassende zentrale Planung und gleichzeitig die Bereitschaft des Staates notwendig, den Mitgliedern der Gesellschaft größere Verpflichtungen aufzuerlegen.²⁾ Nur wenn bestehende Institutionen konsequent verändert würden und mit Hilfe staatlichen Zwangs ein weit höheres Maß an sozialer Disziplin erreicht würde, bestünde Aussicht auf Verwirklichung des im Plan anvisierten wirtschaftlichen Wachstums.³⁾

Ein Versuch, diese Thesen zu würdigen, muß zunächst einmal davon ausgehen, "...daß Individualismus nicht notwendigerweise der schnellste Weg zur Entwicklung ist. Kollektive Aktionen sind gleichfalls erforderlich und können unter gewissen Umständen sogar schnellere Ergebnisse erzielen."⁴⁾ So wird wahrscheinlich "die eng zusammenhängende, autoritär organisierte Gruppe ... dann ein größeres ökonomisches Wachstum zeigen, wenn der Führer besser als die einzelnen unter ihm weiß, welche Maßnahmen zur Förderung der

1) Vgl. G. Myrdal: Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, N. Y. 1968, S. 72ff.

2) Vgl. Ebenda S. 115.

3) Vgl. ebenda S. 67;
in diesem Zusammenhang scheint folgender Satz zitierenswert, der in einem Zeitungsartikel anlässlich des 25. Jahrestages der indischen Unabhängigkeit zu lesen war:
"Bei allem Stolz darauf, in den vergangenen 25 Jahren einer Art Westminster Vorbild gefolgt zu sein, ist die Frage, ob sich Indien dieses System auf die Dauer 'leisten' könne, selbst in liberalen Zirkeln nicht länger tabu."
(W. Adam, in NZZ v. 17.12.1972, S. 5).

4) W.A. Lewis: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen/Zürich 1956, S. 82.

Entwicklung geeignet sind."¹⁾ Hier liegt in der Tat ein entscheidender Punkt, nämlich daß es diesen Erfolg nur geben wird, wenn eine überlegene Information der Führenden angenommen werden kann.²⁾ Fehlt es an dieser, wird vermutlich die große Zahl der in vielerlei Richtungen tätigen Individuen eher Erfolg haben als die sonst allein für die Dispositionen verantwortliche Führung.

Folgt man der Analyse insoweit, so wird man angesichts der an anderer Stelle bereits erwähnten Mangelercheinungen in vielen Entwicklungsländern - insbesondere in bezug auf fehlende Mittelschichten, schwache Motivierungen zum Experiment und zum Versuch, die vorgefundenen Verhältnisse zu verändern, unzulängliche Ausbildungseinrichtungen, fehlendes Kapital - für diese allerdings nicht mit dem gleichen Nachdruck wie für die fortgeschritteneren Länder die Forderung nach einem möglichst weitgehenden Verzicht des Staates auf direkte Interventionen in den Wirtschaftsablauf erheben können.

Für eine differenziertere Beurteilung speziell im Bereich der Investitionsentscheidungen sprechen auch die folgenden für die meisten Entwicklungsländer relevanten Gesichtspunkte: Das Preissystem ist als Lenkungsinstrument nur beschränkt funktionsfähig; Geld- und Kreditsystem weisen Lücken und Mängel auf; die Kalkulationsgrundlagen sind unvollständig und unsicher; es fehlt an Marktübersicht. Vielfach herrscht ein Mangel an unternehmerischer Initiative und schließlich sind die in die private Investitionsrechnung eingehenden Daten durch Eingriffe des Staates - Subventionen,

1) W. A. Lewis, a.a.O., S. 83.

2) Vgl. ebenda.

Zölle, Wechselkursmanipulationen - in vielen Fällen so verzerrt, daß zwischen privaten und sozialen Kosten sowie zwischen privaten und sozialen Erträgen erhebliche Differenzen auftreten. Hier würden sich also unter rein privatwirtschaftlichem Kalkül andere Prioritäten ergeben als bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung.

Ein weiterer Grund für die Wahl des selektischen Förderungstyps ist in der (mangels eines repräsentativeren Ausdrucks) hier antimarkt- und antiprivatwirtschaftlich genannten Haltung politisch gewichtiger Kräfte in nahezu allen Entwicklungsländern zu sehen. Am deutlichsten zeigt sich dieser Einfluß dort, wo das explizit verkündete gesellschaftspolitische Leitbild - wie bspw. das langfristige Ziel der Verwirklichung des Sozialismus in Indien¹⁾ - umfangreiches privates Eigentum an Produktionsmitteln wenn auch noch nicht in der Gegenwart, so doch für die fernere Zukunft ausschließt. Daß man unter diesen Umständen anstelle der eigentlich bevorzugten, aber mangels geeigneter Alternativen nicht praktizierten Ablehnung von privaten ausländischen Investitionen wenigstens eine ausgiebige staatliche Einflußnahme auf sie sicherstellen will, kann kaum überraschen.

1) Zur Relevanz sozialistischer Ziele in der indischen Entwicklungspolitik erscheint folgendes Zitat recht aufschlußreich: "The phenomenal growth of the public sector in India during the three Plans is to be attributed largely to the 'socialist' ideological goals which the Indian National Congress embraced as early as the 1930s and to the leadership of J. Nehru during the recent planning. The size and pattern of these investments in the public sector were to be determined, in the ultimate analysis, by the interplay of pragmatic economic and political, ideological factors with Nehru playing essentially the role of a moderate on the issue, balancing opposed political forces by shelving nationalization but promising, in effect, the Marxist millenium by formally adopting policies which seemed progressively to raise the share of public sector investment and thus asymptotically approach the situation of dominant state ownership of the total capital stock" (J. Bhagwati u. P. Desai: India, Planning for Industrialization, and Trade Policies since 1951, Oxford University Press (London, New York, Bombay, Karachi) for Development Centre of the OECD (Paris) 1970, S. 74)

Der (hier nicht weiter verfolgte) Versuch, tiefere Gründe für diese Haltung zu finden, die mit gewissen Abstufungen auch in vielen Ländern ohne ausdrückliche Fixierung auf sozialistische Fernziele anzutreffen ist, führt u.a. zu dem Komplex der geistigen Grundhaltungen und kulturellen Traditionen eines Landes.¹⁾

Vor dem geschilderten Hintergrund dürfte die existierende Präferenz der Mehrheit der Entwicklungsländer für den selektiven Typ einer Förderungspolitik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen eher verständlich sein. Es erhebt sich nun die Frage, welche Möglichkeiten die zu dieser Mehrheit gehörenden Entwicklungsländer haben, um ihre Vorstellungen und Anforderungen gegenüber ausländischen Investoren zur Geltung zu bringen.

-
- 1) Für ein Land wie Indien zeigt sich dabei beispielsweise, daß man hier (auch unter religiösem Einfluß) viel stärker von den Vorstellungen der Ruhe, der Endgültigkeit und Unabänderlichkeit beherrscht wird; daß sich der Mensch in einer Einheit mit seiner natürlichen Umwelt sieht, daß das Leben verstanden wird als "...fulfilment of obligations and performance of duties, rather than as involment in activity and in attempts to achieve results." (P.T. Bauer: Dissent on Development, Studies and debates in development economics, London 1971, S. 328).

Solche Haltungen stehen naturgemäß in einem Gegensatz zu jener westlichen Tradition, nach der die Natur den menschlichen Bedürfnissen dienstbar zu machen ist und dementsprechend verändert werden kann. Sie stehen auch im Gegensatz zur Idee der Konkurrenz, die in Übereinstimmung mit Leopold von Wiese (vgl. Stichwort "Wettbewerb", 1. Soziologische Einordnung, in: HdSW, Bd. 12, Sp.) als eine experimentelle Methode zur Bildung einer sozialen Rangordnung verstanden werden kann und es damit ermöglicht, einen anderen als den vorgefundenen Tätigkeitsbereich auszufüllen.

Zwei Hauptverfahren und eine Kombination aus beiden bieten sich an:

1. man "prämiert" das, was man haben möchte, ohne das weniger Erwünschte auszuschließen;
2. man läßt nur das zu, was man haben will und schließt alles übrige aus;
3. man übt eine mäßige Zulassungskontrolle aus und gibt darüber hinaus Prämien für das besonders Erwünschte.

Die Anwendung des ersten Verfahrens verlangt die Formulierung von Förderungskriterien, d.h. Merkmalen und Tatbeständen, von deren Erfüllung die Gewährung besonderer Vorteile abhängig ist. Notwendig ist weiter, die Form und den Umfang der Anreize festzulegen, die die Investoren zu dem gewünschten Verhalten bewegen sollen. Dabei sind eine Vielzahl von Variationen und Abstufungen denkbar. Es ist z.B. möglich, mehrere Förderungsklassen zu bilden, wobei jeder dieser Klassen ein Bündel von incentives mit jeweils unterschiedlichem Vergünstigungsvolumen zugeordnet ist. Gewährt werden diese Vergünstigungen entsprechend der Erfüllung der jeweils dafür festgelegten Kriterien.

Die Anwendung des zweiten Verfahrens verlangt einmal die Einführung einer Genehmigungspflicht für alle ausländischen Investitionen und zum anderen die Formulierung von Zulassungsbedingungen. Die letzteren bringen den Katalog von Wünschen und Forderungen der Entwicklungsländer zum Ausdruck, ohne deren Erfüllung eine Genehmigung für die Durchführung des Investitionsvorhabens nicht erteilt wird. Je nachdem wie flexibel diese Bedingungen formuliert sind, kann die für die Erteilung der Genehmigung zuständige Stelle Besonderheiten des Einzelfalles berücksichtigen,

bzw. mit dem Investor eine Kompromißlösung aushandeln, wenn er nicht bereit oder in der Lage ist, bestimmten Forderungen zu entsprechen, sein Engagement vom Entwicklungsland aus anderen Gründen aber trotzdem erwünscht ist. Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang auch mit dem Mittel der Auflage in Ergänzung zur Genehmigung gearbeitet.

Die Anwendung der dritten Variante benötigt schließlich beides - Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien mit den dazugehörenden incentives. Diese Methode ist von ihrer Konstruktion her weniger restriktiv als die zweite, aber wiederum nicht so freizügig wie die erste. Sie sichert mit dem Zulassungsinstrument ein für notwendig gehaltenes Minimum an eigenen Vorstellungen, spricht zur Erfüllung der weitergehenden Wünsche aber das Eigeninteresse des Investors an.

Es könnte hier die Frage gestellt werden, was das alles noch mit Förderung zu tun hat, da doch die Einführung von Zulassungsbedingungen eher geeignet ist, den Zufluß von Investitionen aus dem Ausland zu beeinträchtigen. Dazu ist zu sagen: Einmal geht es den Entwicklungsländern, wie bereits an anderer Stelle betont, nicht um ausländische Investitionen um ihrer selbst willen, sondern diese sollen ihnen helfen, bestimmte Ziele zu erreichen; dazu eignen sich manche Investitionen besser, andere weniger gut. Zum anderen ist es so, daß ein Land, das ausländische Investitionen einem Zulassungsverfahren unterwirft, nicht auf eine Politik, die der Investitionsaktivität im allgemeinen förderlich ist, verzichtet und auch gar nicht verzichten kann. Damit nämlich Zulassungsbedingungen überhaupt zur Geltung kommen können, müssen anlagebereite Investoren da sein, die sich um Genehmi-

gungen bemühen, womit aber nur zu rechnen ist, wenn ein gutes Investitionsklima und andere günstige Bedingungen existieren. Die Aufgabe, in dieser Richtung zu wirken, bleibt also bestehen. Ihre Bedeutung nimmt sogar bei einem sehr stark auf Zulassungsbedingungen abgestellten Auswahlverfahren noch zu, jedenfalls dann, wenn - wie hier unterstellt - an einer Verstärkung des Zustroms ausländischer Direktinvestitionen grundsätzlich gelegen ist.

Dem Vorteil, bei einem selektiveren Verfahren die eigenen Interessen stärker und direkter betonen zu können, stehen allerdings auch Nachteile gegenüber. Wie schon aus der obigen kurzen Beschreibung der drei Methoden selektiver Förderung hervorgeht, erfordert ihre Anwendung zunächst einmal eingehende Vorarbeiten planerischer und organisatorischer Art. So sind - etwa von der Plankommission, die es ja in den meisten Ländern gibt - jene Bereiche (Produktionszweige, Produktarten) festzulegen, in denen ausländische Direktinvestitionen benötigt werden bzw. erwünscht sind. Daneben sind weitere Kriterien und Grundsätze zu formulieren, mit deren Hilfe die Auswahl geeigneter Projekt erfolgen soll. Soweit spezielle Anreize vorgesehen sind, um die Investoren zu einem bestimmten Verhalten anzuregen, müssen in Abstimmung mit den jeweils betroffenen Ressorts (Finanzministerium, Zollbehörde, Zentralbank, Entwicklungsbanken) Art und Umfang der zu gewährenden Vergünstigungen festgelegt werden. Schließlich ist auch zu klären, wer die jeweiligen Förderungsentscheidungen zu treffen hat und wie und von wem sie durchzuführen sind. Eventuell wird man neue Institutionen schaffen oder bestehende erweitern müssen.

Es stellt sich die Frage, ist man all diesen Aufgaben gewachsen? Zweifel erscheinen nicht unbegründet. Ein prinzipieller Einwand von enormem Gewicht kommt hinzu: Wird sich das vorgestellte geplante Konzept, auf dem die Kriterien basieren und an dem sich die Entscheidungen orientieren, realisieren lassen, besteht nicht die Gefahr, Fehlinvestitionen zu induzieren? Bleiben möglicherweise Chancen ungenutzt, weil man den Marktkräften zu wenig Spielraum läßt?

Besteht nicht, so ist weiter zu fragen, die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen, wenn der Verwaltung ein umfangreiches Instrumentarium zur Beeinflussung von Investitionsentscheidungen zur Verfügung steht und sie - was kaum zu vermeiden sein wird - einen gewissen Ermessensspielraum bei der Bestimmung der Förderungswürdigkeit einzelner Vorhaben hat. Auf die Möglichkeiten bewußter Benachteiligung bzw. Begünstigung als Folge von Korruption sei hier nur am Rande hingewiesen.

Ein weiteres Bedenken gründet sich darauf, daß über die "investitionsauslösende" Wirkung der Gewährung von Vergünstigungen lediglich Vermutungen möglich sind und so Einnahmeverzichte oder Finanzierungshilfen praktisch eine Dreingabe für die Investoren darstellen, die sich auch ohne solche Anreize engagiert hätten.

Aus der Sicht des Investors existiert ein weiterer problematischer Punkt: Von ihm werden zum Zeitpunkt der Genehmigung seines Vorhabens bzw. bei der Zusage von Förderungsmaßnahmen Festlegungen (z.B. hinsichtlich seiner Exportkapazität, der Verwendung inländischer Zulieferungen u.a.) verlangt, von denen er im voraus noch nicht sicher sein kann, daß sie sich auch erfüllen lassen.

Der seriöse Investor wird in dieser Situation (um den wahrscheinlich unangenehmen Konsequenzen bei einer evtl. späteren Nichterfüllung auszuweichen) allenfalls zu bedingten Zusagen bereit sein und eher auf ein Vorhaben verzichten als unübersehbare Bindungen einzugehen.

Ohne im Prinzip auf einen selektiven Typ der Investitionsförderung verzichten zu müssen, lassen sich die geschilderten Nachteile bis zu einem gewissen Grad vermeiden, wenn sich ein Land bei der Konzipierung seiner Politik etwa an folgender Grundlinie orientiert:

Um die grundsätzliche Bereitschaft potentieller Investoren zum Engagement zu vergrößern, kann der breite Fächer von Möglichkeiten zur Verbesserung des Investitionsklimas (vgl. 3. Kap.) intensiv genutzt werden. Dem Ziel, eine den spezifischen Industrialisierungs- und Entwicklungsbedürfnissen entsprechende "Sortierung" der hereinkommenden Direktinvestitionen zu erreichen, wird man dann nämlich auch dadurch näher kommen können, daß sich ein Kranz von Mindestanforderungen durchsetzen läßt, ohne daß spezielle Gegenleistungen dafür erbracht werden müßten. In den Punkten, in denen man die Investoren bewegen möchte, etwas zusätzliches zu tun - akzeptiert würden sie also auch ohne ein solches Verhalten - sollten spezielle Anreize geschaffen werden, um sie zu dem gewünschten Verhalten anzuregen.

Bezogen auf die eingangs geschilderten Varianten wird also für zweckmäßig gehalten, den größtmöglichen Gebrauch von nicht-selektiven Maßnahmen zu machen und dies zu kombinieren mit Variante 'drei' der beschriebenen Auswahlverfahren, die sich der Instrumente: (gemäßigte) Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien bedient.

Ein solches Förderungssystem wäre damit im Prinzip zwar selektiv, da nur Investitionen, die die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen, überhaupt in den Genuß von Förderungsmaßnahmen kommen können. Es versuchte andererseits aber die Nachteile möglichst gering zu halten, indem die Zulassungsbedingungen nur einen Katalog unverzichtbarer Minimalforderungen beinhalten, während weitergehende Wünsche in Förderungskriterien zum Ausdruck gebracht werden. Der potentielle Investor wird das darin angeregte Verhalten zeigen, wenn der angebotene Vorteil das hinreichend interessant macht.

III. Zur Bestimmung der Förderungswürdigkeit von Investitionsvorhaben

1. Der Entwicklungsplan als Orientierungsrahmen

Die Entwicklungsplanung, verstanden als "Vorbereitung der Entwicklungspolitik, d.h. der langfristigen Wirtschaftspolitik", bemüht sich, im Entwicklungsplan eine Gesamtentwicklung (der beeinflussbaren und der nicht zu beeinflussenden Elemente) vorzuzeichnen, die - gemessen an den angestrebten Zielen - die beste Alternative darstellt.¹⁾ Globalziele, an denen sich die Planung in den meisten Fällen zu orientieren hat, sind: Erhöhung des Sozialproduktes, Steigerung des Beschäftigtengrades, Verringerung der Abhängigkeit von ausländischer Wirtschafts- und Kapitalhilfe, Vergrößerung der Sparquote, gleichmäßigere Einkommensverteilung - interpersonell und interregional -, Sicherung und Erweiterung der persönlichen Freiheit, Hebung des Kulturniveaus.²⁾

Indem eine Entwicklungsplanung ihren Auftrag sehr wesentlich durch die Erarbeitung und Präsentation eines Investitionskonzeptes sowohl für den öffentlichen wie den privaten Bereich zu verwirklichen sucht, liefert sie damit auch eine erste Richtschnur für die staatliche Unterstützung- und Kontrollaktivität gegenüber privaten Investoren aus dem Ausland. Zumindest wird auf der Basis der im Plan genannten Zwischenziele und sektoralen

1) Vgl. J. Tinbergen: Methodik der Entwicklungsplanung, in: Entwicklungspolitik, Handb. u. Lex., a.a.O. Sp. 667.

2) Vgl. dazu bspw. die Ziele des pakistanischen Perspektivplanes von 1965, dargestellt in: Plankommission der pakistanischen Regierung: Der dritte Fünf-Jahresplan 1965-1970, Deutsche Ausgabe 1968, S. 17

Prioritäten leichter festgestellt werden können, ob ein Investitionsvorhaben sich in den geplanten Ablauf unterstützend einordnet, ob es weniger dringlich ist oder ob seine Verwirklichung den angestrebten Zielen sogar zuwider laufen könnte.

Im konkreten Einzelfall eines dem Entwicklungsland offerierten Vorhabens sind freilich auch in diesem ersten Stadium einer Projektbeurteilung bereits Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Planungsstab oder zwischen einzelnen Ministerien sowie auch z.B. zwischen regionaler Verwaltung und Zentralregierung denkbar. Besonders naheliegend sind solche Meinungsverschiedenheiten dann, wenn ein Projekt zwar einem Interesse entspricht - etwa hinsichtlich seiner Lokalisierung in einem weniger entwickelten Gebiet -, wenn es aber einem anderen - etwa dem der Vermeidung von Produktionen mit einem hohen laufenden Importbedarf entgegensteht.

Welchem Ziel hier das größere Gewicht beigemessen werden soll, läßt sich abstrakt nicht bestimmen; letztlich werden sich - wenn keine bessere Alternative verfügbar ist - die Verantwortlichen für eine bestimmte Rangordnung der miteinander konkurrierenden Anliegen entscheiden müssen.

Soweit der Entwicklungsplan bereits eine solche (evtl. sogar parlamentarisch verabschiedete) Rangordnung enthält, erleichtert er den Entscheidungsprozeß. Diskutabel kann dann freilich immer noch sein, in welchem Ausmaß die Verwirklichung eines Projektes voraussichtlich dem einen Interesse Rechnung trägt oder einem anderen entgegenwirkt. Damit ist das Problem der Quantifizierbarkeit bestimmter Projekteffekte angesprochen, um dessen

Bewältigung man in einer umfassenden Prüfung auf Förderungswürdigkeit wohl nicht herunkommt, das aber bei einem ersten Test in bezug auf die Übereinstimmung mit den gesamtwirtschaftlichen Prioritäten noch außer Betracht bleiben kann. In einem echten Zweifelsfall würde man wohl diese erste Entscheidung offen lassen und das endgültige Urteil ausschließlich von anderen Kriterien abhängig machen.

Die erste Prüfung eines Projektes auf Konsistenz mit den in einem Entwicklungsplan niedergelegten Zielen wäre demnach als eine Art "Vorfilter" zu verstehen, der dafür sorgt, daß nur solche Projekte in die engere Prüfung gelangen, die den im Plan gesetzten Prioritäten zumindest nicht entgegenstehen. Der Plan fungiert damit als Orientierungsrahmen sowohl für Prüfungsstellen, die mit der Förderung privater Investitionen befaßt sind, wie auch beispielsweise für Kreditinstitute, die Investitionsdarlehen vergeben und gehalten sind, die finanzierten Vorhaben auf gesamtwirtschaftliche Förderungswürdigkeit zu prüfen.

Indem der Plan in den entsprechenden Abschnitten die Ziele nennt, die mit Hilfe der privaten Investitionen erreicht werden sollen, und indem er einen möglichen Weg beschreibt, stellt er auch eine Planungshilfe für die privaten Investoren dar.

Eine für die praktische Anwendung nützliche Konkretisierung der Planungsarbeit stellen Listen dar, die - entweder als Anhang zum Plan oder als separate Regierungsrichtlinie (evtl. auch zur Aktualisierung der ursprünglichen Planung) veröffentlicht - die Produktions- und Erwerbszweige angeben, in denen private Investitionen

und speziell ausländische Direktinvestitionen erwünscht sind. Sie beziehen sich in der Regel sowohl auf vollkommen neue Projekte als auch auf die Erweiterung und Modernisierung bestehender Anlagen. Neben einer Positivliste, die angibt was gewünscht wird, existieren in einigen Ländern (so z.B. in Indien) auch sogenannte Negativlisten, die das ausweisen, was keine Aussichten auf Zulassung hat.¹⁾ Naturgemäß können derartige Hilfsmittel nicht der einzige Entscheidungsmaßstab sein, und sie werden deshalb meist mit dem Hinweis versehen, daß ihr Inhalt eher beispielhaft zu verstehen sei.

In bezug auf die ausländischen Direktinvestitionen geht es außer um eine plankonforme Allokation auch um die Wahrung anderer Interessen auf seiten der Entwicklungsländer. Auf diese ist nun näher einzugehen.

2. Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien als Ausdruck eines Kompromisses zwischen Entwicklungsland- und Investoreninteressen

Die in vielen Entwicklungsländern getroffene Entscheidung zugunsten des im vorigen Abschnitt beschriebenen selektiven Typs einer Förderungspolitik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen verlangt die Formulierung von Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien. Diese lassen sich zwar gedanklich klar trennen in Minimalforderungen einerseits, deren Erfüllung Voraussetzung für die Genehmigung einer Investition ist, und Tatbestände andererseits, deren Erfüllung zur Gewährung von Vergünstigungen führt. In der Praxis ist der Übergang zwischen beiden jedoch fließend.

1) Die indische Negativliste umfaßt bspw. 159 Positionen, und zwar insbesondere solche, in denen indisches Know-how vorhanden ist. (Vgl. Berliner Bank, Mitteil. f.d. Außenhandel.)

Was in einem Land in Form einer Zulassungsbedingung erscheint, wird in einem anderen lediglich als erwünschtes Verhalten des Investors dargestellt, das - wenn er es zeigt - besonders honoriert wird. Im übrigen ist mit der Genehmigung einer Investition in vielen Entwicklungsländern ihre automatische Qualifizierung für eine Reihe genereller Investitionsförderungsmaßnahmen verbunden. Schließlich können Förderungsbedingungen faktisch zu Zulassungsbedingungen werden, indem bestimmte Projekte auf Dauer nicht ohne staatliche Förderung betrieben werden können. Ausgehend von den Sachverhalten, auf die sich sowohl Zulassungsbedingungen wie Förderungskriterien beziehen, werden daher in den folgenden Abschnitten Betrachtungen angestellt, die für beide Instrumente gleichermaßen gelten.

Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien bringen die Interessenlage der Entwicklungsländer im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen in Formen zum Ausdruck, die für die administrative Praxis verwendbar sind. Sie bilden ein Auswahl- und Anregungsinstrumentarium, dessen Anwendung gewährleisten soll, daß die ins Land kommenden Direktinvestitionen ein Mindestmaß der im 1. Kapitel beschriebenen Vorteile bieten und möglichst wenig der dort genannten Nachteile aufweisen.

Die Formulierung solcher Bedingungen und Kriterien kann allerdings nicht ohne Rücksichtnahme auf die in vielen Punkten gegenläufigen Interessen der Investoren erfolgen, da diese sonst entweder nicht zu Anlagen bereit sind oder nicht das an wertvollen Aktiva einbringen, was sie unter günstigeren Bedingungen zur Verfügung stellen

würden. Notwendig ist - wie auch in einer UNO-Veröffentlichung betont wird - "...to find what may be called 'bases of reconciliation' on which Governments and investors can agree..."¹⁾

Mit Fragenkomplexen, die in der Diskussion um tragbare Kompromisse zwischen Investoren - und Entwicklungslandinteressen eine größere Rolle spielen, beschäftigen sich die folgenden Ausführungen. Die Behandlung erfolgt dabei unter dem Blickwinkel eines Entwicklungslandes, das grundsätzlich an ausländischen Direktinvestitionen interessiert und zu entsprechenden Förderungsanstrengungen bereit ist. Zugleich wird aber davon ausgegangen, daß es mit der Anwendung von Zulassungsbedingungen und Förderungskriterien sicherstellen möchte, daß solche Investitionen zur Verwirklichung seiner Entwicklungsziele wesentliches beitragen.

Wenn in den Erörterungen stellenweise versucht wird, die Überlegungen bis in das Stadium von Empfehlungen auszudehnen, so geschieht dies nicht aus der Überzeugung heraus, damit sei die beste aller denkbaren Lösungen gefunden, sondern mit der Absicht, konkrete Anstöße und Ansatzpunkte für weitere Diskussionen zu liefern.

a) Das Beteiligungsverhältnis betreffende Regelungen

Ein Aspekt, dem sowohl von den Investoren wie von den Regierungen zentrale Bedeutung zugemessen wird und zu dem fundamentale Meinungsverschiedenheiten festzustellen sind, ist die Frage der Kontrolle, bzw. des Grades von Kontrolle, den beide Parteien oder Dritte über

1) United Nations: Foreign Investments in Developing Countries, New York 1968, S. 2.

die im Zuge von Direktinvestitionen entstehenden Wirtschaftseinheiten beanspruchen dürfen. Kontrolle bezieht sich dabei auf die aus der Eigenkapitalaufbringung abgeleitete Verfügungsmacht und Entscheidungsgewalt in den neu entstehenden Unternehmen. Der Wunsch nach Mitwirkung und Mitbeteiligung auf seiten der Entwicklungsländer entspricht zu einem Teil der Sorge, die eigene Wirtschaft könnte zu stark unter ausländisches Kommando geraten. Zu einem anderen Teil resultiert er aus dem Bestreben, der einheimischen Unternehmerschaft, bzw. denjenigen, die diese einmal bilden sollen, Gelegenheit zur Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten und Teilnahme am finanziellen Erfolg industrieller Anlagen zu eröffnen. Auch an der Entstehung und dem Ausbau eines eigenen Kapitalmarktes ist gelegen.

Ziel ist es in dieser Lage vom Entwicklungsland aus gesehen in aller Regel nicht, das Eigentum an sich zu beschränken, sondern lediglich einen Einfluß lokaler Kräfte, z.B. im Wege einer Kapitalbeteiligung, an dem neuen Unternehmen zu ermöglichen. Entsprechend ist die Bereitschaft, Anlagen zu gestatten, die sich zu 100 % in ausländischem Besitz befinden, im allgemeinen sehr gering. Erwünscht sind vielmehr Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit in sog. "joint ventures".

Auf der anderen Seite besteht bei vielen ausländischen Investoren eine gewisse Reserve und vereinzelt ein ausgesprochener Widerstand, lokale Teilhaber aufzunehmen. Geschieht das doch, so in den meisten Fällen nur, wenn die Mehrheit des stimmberechtigten Kapitals beim ausländischen Investor verbleibt.

Maßgebend für diese Haltung ist einmal der Wunsch, prompt und unbehindert reagieren zu können angesichts der zahlreichen Unsicherheiten, denen Unternehmen in Entwicklungsländern ausgesetzt sind. Zum anderen - und das dürfte noch wichtiger sein - will man sicherstellen, daß die Aktivitäten der ausländischen Beteiligungsgesellschaft so auf diejenigen der Muttergesellschaft und ihrer übrigen Glieder abgestimmt sind, daß den Zielen der Unternehmung als ganzes am besten gedient wird. Weitere Gründe, die teils mit den genannten zusammenhängen, sind:

- (1) Der Qualitätsaspekt; - Firmen, die einen Ruf für gute Qualität in der ganzen Welt zu verteidigen haben, wollen nicht riskieren, daß die von ihnen gewohnten Standards in ihren ausländischen Filialen unterschritten werden, sie wünschen deshalb eine ausreichende Kontrolle über sie zu behalten;
- (2) etwas, was man vielleicht als "scarce-input-Aspekt" bezeichnen kann;¹⁾ - Der relativ knappe Faktor, dem die Erzielung einer Quasi-Rente zugeschrieben werden kann, braucht nicht das finanzielle Kapital zu sein. Es kann dies auch auf einer starken Marktposition, auf einem technischen Wissensvorsprung oder einer gut ausgebauten Verkauforganisation beruhen. Überläßt man in dieser Lage lokalen Anlegern einen Kapitalanteil zum Nominalwert, partizipieren sie auch an den Erfolgen, die maßgeblich auf Aktiva beruhen, die allein der ausländische Investor eingebracht hat.

1) Vgl. R. Vernon: Conflict and Resolution, a.a.O., S. 88

- (3) das unterschiedliche Ausschüttungsinteresse;
- diesem Faktor (lokale Teilhaber strebten im Gegensatz zu den Absichten der ausländischen Investoren nach möglichst hohen Ausschüttungen und wenig Reinvestition) kann wohl keine generelle Gültigkeit zugewilligt werden, wenngleich für eine derartige Tendenz¹⁾ manches spricht.²⁾

Die Verweigerung des vom ausländischen Investor gewünschten Alleineigentums oder einer qualifizierten Kapitalmehrheit wird zwar nicht in jedem Fall zum Verzicht auf eine Investition führen; vielmehr zeigt sich, daß das Interesse, sich in dem betreffenden Markt zu etablieren, oft stärker ist. Was die Investoren allerdings an Kapital, Technik, Management, an Ausbildungsleistungen, Diensten der ausländischen Zentrale und Marktkontakten in ein joint venture einbringen, dürfte entscheidend davon abhängen, welchen Grad von Kontrolle sie über das Unternehmen ausüben. Je ausgeprägter diese Kontrolle, umso leichter wird das Beteiligungsunternehmen Zugang zu den personellen, technischen und finanziellen Ressourcen

-
- 1) Für die erwähnte Tendenz spricht das vielfach noch auf kurzfristige Gewinnrealisierung ausgerichtete Denken der meist vom Handel her kommenden Kapitalbesitzer in Entwicklungsländern, die nicht seltene Neigung der dortigen Industrielken, einen aufwendigen Lebensstil zu führen (conspicuous consumption) und die andererseits in der Tat hohen Reinvestitionen von Gewinnen ausländischer Gesellschaften in diesen Ländern.
- 2) Man mag verschiedener Meinung darüber sein, wie berechtigt oder unberechtigt die hier dargestellten Ansprüche und Interessen der Investoren im einzelnen sind. Selbst wenn man eine solche Bewertung hier versuchen würde, so änderte sich damit gleichwohl nichts an der Bedeutung, die die Investoren diesen Faktoren im konkreten Falle zumessen. Ob sie zu Abstrichen bereit sind oder nicht, richtet sich nach der Stärke ihrer Gesamtposition. (Näheres später)

der ausländischen Muttergesellschaft haben. Werden ausländische Firmen dagegen genötigt, lokale Investoren an ihren Niederlassungen zu beteiligen, kann das Leistungspotential dieser Wirtschaftseinheiten merklich niedriger ausfallen.¹⁾

Die Entwicklungsländer stehen somit vor einer schwierigen Bewertungsfrage: Von welchem Punkt an wird das, was durch die Mitarbeit einheimischer Partner in joint ventures an Vorteilen für die Wirtschaft des Landes erwartet werden kann, überkompensiert durch einen verringerten Beitrag der ausländischen Investoren? Hierzu läßt sich abstrahierend von Einzelfällen nicht sehr viel sagen.

Zunächst einmal ist der Bedarf nach Kontrolle auf seiten der ausländischen Kapitalgeber unterschiedlich, je nachdem ob die Niederlassung nur den Markt des Anlagelandes beliefern, oder ob sie auch exportieren soll. Ist das letztere der Fall, erscheint eine Abstimmung auf die Aktivität der Muttergesellschaft dringender. Auch die Qualitätsanforderungen, die Notwendigkeit, in der Technik auf dem jeweils neuesten Stand zu sein, und die Fähigkeit, auf die in anderen Märkten bestehende Verkaufsorganisation der "Mutter" zurückgreifen zu können, haben hier viel größeres Gewicht. Das bedeutet, daß die Bereitschaft der Ausländer, die Kontrolle mit lokalen Partnern zu teilen, geringer sein dürfte, während gleichzeitig das Angewiesensein des Entwicklungslandes auf die erwähnten Leistungen des ausländischen Investors groß ist.

1) Ähnlich äußert sich der Pearson-Report, wo es heißt: "...urging foreign companies to share ownership with domestic investors may thus involve real economic costs." (Partners in Development, a.a.O., S. 112.

Beides zusammen bewirkt, daß die Verhandlungsposition eines ausländischen Anbieters von Investitionen mit gewichtigem Exportanteil der späteren Produktion - an solchen besteht praktisch in allen Entwicklungsländern ein lebhaftes Interesse - wesentlich stärker ist als die eines Unternehmens, das relativ unkompliziert herzustellen, bisher eingeführte Konsumgüter nun in dem Entwicklungsland selbst produzieren oder gar nur die halbfertig eingeführten Produkte dort zusammenfügen oder abfüllen sowie verpacken und verkaufen will.

Schon die bisherigen Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, daß uniforme, starre Festlegungen in der Beteiligungsfrage nicht angemessen wären. Unterstrichen wird dies noch dadurch, daß sich die Situation im Zeitablauf ändert. Die Chancen eines joint venture können nämlich nur dann richtig genutzt werden, wenn entwicklungsorientierte lokale Partner da sind, die über genügend Kapital und Fähigkeiten verfügen, um mehr als nur nominal an der Unternehmensführung und -kontrolle mitwirken zu können. Solange aber diese Voraussetzungen erst sehr spärlich gegeben sind, wird es zweckmäßig sein, auf einen hohen lokalen Kapitalanteil ab initio zu verzichten. Mit der Zunahme der Fähigkeit zur Führung von Unternehmen im Inland vermindert sich jedoch das Angewiesensein auf einen sehr großen Beitrag der ausländischen Investoren, und auch der lokale Kapitalmarkt wird nach und nach in der Lage sein, Aktien oder sonstige Anteile der Unternehmen aufzunehmen, die ursprünglich ausschließlich oder überwiegend von ausländischen Investoren mit Risikokapital ausgestattet worden waren.

Flexibilität ist damit in zwei Richtungen vorzusehen; einmal bei der ersten Vornahme einer Investition und zum anderen hinsichtlich des Anspruches auf spätere Anpassungen an geänderte Voraussetzungen. Zum ersten Punkt läßt sich feststellen, daß es unklug wäre, alle Verhandlungsmacht dafür einzusetzen und "aufzubrauchen", daß eine bestimmte lokale Beteiligungsquote realisiert wird. Besser erscheint es, "...to press for things which give a greater assurance of gain, such as technical and managerial training of local personnel, assistance to local supplying industries, the establishment of a plant large enough to serve export markets, and limited tariff protection and tax concessions."¹⁾

Beim zweiten Punkt geht es für das Entwicklungsland darum, sich von Anfang an im Wege der Vereinbarung eine Option auf eine - in bezug auf Zeitpunkt und Volumen im voraus fixierte - Stärkung des lokalen Kontrollanteils zu sichern. Das erscheint jedenfalls besser als spätere einseitige Verfügungen der Regierung des Entwicklungslandes, denen dann leicht der Charakter eines enteignenden Eingriffs anhaften könnte, und die das Klima für Neuinvestitionen verschlechtern würden.

Einem von Streeten²⁾ stammenden Vorschlag für die Regelung der Beteiligungsfrage, wonach den ausländischen Firmen u.a. von Anfang an keine über 49 % des stimmberechtigten Kapitals hinausgehenden Anteile an Neugründungen in Entwicklungsländern zugestanden werden

1) Partners in Development, a.a.O., S. 112.

2) P. Streeten: New approaches to Private Overseas Investment for Development, zit. nach Development Digest, Vol. VII, Nr. 2/69, S. 122.

sollen und sie auch diese innerhalb bestimmter Fristen an die Regierung oder lokale Anleger zu verkaufen hätten, können gegenwärtig wohl nur mäßige, auf besondere Fälle beschränkte Erfolgchancen eingeräumt werden. Bestünde man auf dieser Regel, wäre ein fühlbarer Rückgang der Neuanlagen in Entwicklungsländern mit großer Wahrscheinlichkeit die Folge. Zu solchen zeitlich befristeten Minderheitsbeteiligungen besteht auf seiten der Investoren derzeit wenig Interesse.

Man kann an diesem Punkt sogar die Frage stellen, ob es wirklich in jedem Fall zum Besten eines Entwicklungslandes ist, wenn sich ein ausländischer Investor schnell zurückzieht oder seine Beteiligung und also auch sein Risiko von vornherein klein hält. Unter diesen Umständen ist er nämlich auch nicht in dem Maße auf den Erfolg der Unternehmung angewiesen und darum bemüht, als er es bei einem stärkeren eigenen Einsatz wahrscheinlich wäre. Eben dieser Gedanke, einen ausländischen Partner nicht so schnell aus der Verantwortung zu entlassen, findet in anderem Zusammenhang durchaus Resonanz bei den Entwicklungsländern, nämlich dort, wo man die Lieferanten von Anlagen für ein neues Unternehmen dazu drängt, sich an dessen Eigenkapital zu beteiligen, was diese nicht immer gern tun.

Bessere Chancen auf Verwirklichung als das Konzept Streetens dürften Arrangements haben, bei denen einer ausländischen Firma das Management übertragen wird, diese eine Minderheitsbeteiligung übernimmt und als weitere Teilhaber etwa eine internationale Organisation (wie z.B. die International Finance Corporation) oder eine Entwicklungsgesellschaft aus dem Lande des

ausländischen Know-how- und Management-Partners (wie z.B. die Deutsche Entwicklungsgesellschaft) sowie die Regierung des Entwicklungslandes (direkt oder indirekt), evtl. zusammen mit anderen lokalen Teilhabern auftreten.¹⁾ So ermutigend auch die Zunahmen solcher Konstruktionen in den letzten Jahren sind, so kann darin doch kein Patentrezept gesehen werden, mit dessen Anwendung das ganze Problem beseitigt würde. Dazu fehlt es einmal noch an genügend Mitteln, sowohl bei der IFC wie auch bei den wenigen bis jetzt bestehenden Entwicklungsgesellschaften in Industrieländern.

Zum anderen sind nicht alle Projekte für derartige Lösungen geeignet, und schließlich lassen auch sie verschiedentlich Wünsche offen, nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch bei den Investoren.

Ist das Motiv des Entwicklungslandes für die Forderung nach lokaler Teilhaberschaft die Verminderung der Zahlungsbilanzbelastung durch Gewinntransfers, so könnte dem ohne Beeinträchtigung der Kontrollbedürfnisse des ausländischen Investors z.B. dadurch bis zu einem gewissen Grade Rechnung getragen werden, daß man (stimmrechtslose) Vorzugsaktien im Inland ausgibt, die unter Umständen mit einer Dividendengarantie auszustatten wären. Damit würde auch dem Bedürfnis nach Erweiterung des lokalen Kapitalmarktes Rechnung getragen. Diesem Anliegen sowie dem Bestreben, mit der Zeit den einheimischen Anteil am Eigenkapital zu erhöhen, würde auch die Aufforderung an die ausländischen Investoren entsprechen, Wandelanleihen zu begeben.

¹⁾ Die Geschäftsberichte von IFC und DEG bieten eine Fülle von Beispielen für Projekte dieser Art, die zur Zufriedenheit aller Beteiligten laufen. Diese sind somit bereits in ein Stadium getreten, in dem die Überlegung aktuell wird, den Anteil der Entwicklungsgesellschaft an die übrigen Beteiligten oder auch über den Kapitalmarkt des Entwicklungslandes abzugeben, da die "Geburtsshelferfunktion" der Gesellschaft damit erfüllt ist.

Versucht man die Ergebnisse der Erörterungen zur Beteiligungsfraße zu Empfehlungen für die Politik der Entwicklungsländer zu verdichten, könnten diese etwa folgendermaßen lauten:

- (1) Da die Stärke der Verhandlungsposition der Entwicklungsländer und die korrespondierende Position der ausländischen Investoren erheblich schwankt mit dem sich aus der Art der vorgeschlagenen Investition ergebenden Grad des Angewiesenseins auf wichtige und insbesondere auch nicht-finanzielle Beiträge der ausländischen Investoren, erscheinen flexible Anforderungen hinsichtlich der Höhe des lokalen Kapitalanteils geboten.¹⁾ Ein kategorischer Anspruch auf "local majority ownership" hätte mit großer Wahrscheinlichkeit schwerwiegende Einbußen an Neuanlagen überhaupt wie an eingebrachten Ressourcen zur Folge. Der auf den Anlagenimport entfallende Teil der Investitionskosten wird im Normalfall als Untergrenze für den Kapitalbeitrag des ausländischen Investors anzusehen sein.
- (2) Da sich im Zeitablauf in den Entwicklungsländern die Voraussetzungen für eine stärkere verantwortliche Mitwirkung im Aufbau und der Leitung von Industriebetrieben bessern dürften, könnte versucht werden - gegen die Zusicherung, für eine bestimmte Zeitspanne nicht in das ursprüngliche Arrangement einzugreifen - mit den ausländischen Investoren eine Vereinbarung zu treffen, wonach diese innerhalb eines bestimmten Zeitraums (zwischen 5 und 10 Jahren bspw.) den lokalen Eigenkapitalanteil auf 40 - 50 % erhöht.

1) In gleichem Sinne äußern sich u.a. der Pearson-Report (vgl. a.a.O., S. 112), die UNO (vgl. Foreign Investments..a.a.O., S.2/3) und eine von Vertretern der Entwicklungsländer, der Industrieländer und Investoren beschickte Konferenz (vgl. Panel on Foreign Investment in Dev. Countries, hrsgg. v.UNO, New York 1969, S. 5.

Denkbar wäre auch, daß die Regierung eine Option erhält, nach Ablauf dieser Frist einen vorher vereinbarten Minder- oder Mehrheitsanteil oder - falls der Investor das anbietet (was für den Fall, daß von der Option Gebrauch gemacht wird, möglich sein sollte) - alle im Besitz des bisherigen ausländischen Allein- oder Mehrheitseigentümers befindlichen Anteile zu übernehmen. Sind über das dann anzuwendende Bewertungsverfahren Absprachen im voraus getroffen worden, entfallen naheliegende Meinungsverschiedenheiten.

- (3) Als Mittel sowohl zur Vergrößerung des im Land bleibenden Gewinnanteils und zur Stärkung der auf das Inland entfallenden Eigenkapitalquote wie zur Verbreiterung des Kapitalmarktes bietet sich die Aufforderung an die ausländischen Investoren an, Vorzugsaktien und Wandelanleihen auszugeben.
- (4) Anstatt in der Frage der Beteiligung einheimischen Kapitals nur Regelungen nach dem Muster einer Zulassungsbedingung zu treffen - wie es in den meisten Fällen geschieht -, erscheint es empfehlenswert, auch Anreize zu schaffen, die die Investoren zum Angebot von Geschäftsanteilen oder Aktien gegenüber dem inländischen Publikum ermuntern.

b) Besetzung der Leitungsorgane

Wie schon im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, ist ein ins Gewicht fallender lokaler Kapitalanteil noch lange keine Garantie dafür, ein Höchstmaß an Vorteilen aus einer ausländischen Investition zu erhalten. Anstatt

das gesamte Verhandlungspotential für dieses in seinem Nutzen nicht unumstrittene Anliegen einzusetzen, erschiene es zweckmäßiger - so wurde ausgeführt -, sich auch für andere Punkte zu interessieren. Einer davon ist die Aufnahme einheimischer Kräfte ins Management.

Daran sollte schon deshalb gelegen sein, weil an dieser Art unternehmerischer Fähigkeiten, an Marketing- und Organisationskenntnissen, an Bereitschaft und Fähigkeit zur mittel- und längerfristigen Planung auf privater Ebene ein deutlicher Mangel herrscht. In die Funktion des "bloßen Kapitalbereitstellers, des Rentiers", wird ein Teil der Bevölkerung mit der Zeit quasi von selbst hineinwachsen können. Die erwünschte Gewähr dafür, daß ausländische Firmen Verhaltensweisen unterlassen, die das Gastgeberland "schädigen", können am Management beteiligte Einheimische ebenso gut (oder -schlecht) bieten wie lokale Teilhaber.

Auf der anderen Seite sind auch ausländische Firmen in Entwicklungsländern nicht abgeneigt, solchen Wünschen entgegenzukommen; denn damit können sie dem Vorwurf begegnen, sie wollten keinem Einheimischen einen Einblick in ihre gesamte Aktivität und ihre Geschäftspraktiken gewähren, und sie wollten alle Entscheidungen unbedingt selbst in der Hand behalten. Im übrigen sind qualifizierte ausländische Führungskräfte, die zu einem längeren Einsatz in Entwicklungsländern bereit sind, knapp und deshalb teuer, so daß auch von daher ein Anreiz gegeben ist, sie soweit wie möglich durch Kräfte aus dem Inland zu ersetzen. Wegen der Mangellage in den Entwicklungsländern selbst, sind diese freilich auch nicht billig.

Soweit Führungsnachwuchs innerhalb eines Unternehmens aufgestiegen ist, lassen sich dessen Fähigkeiten mit einiger Zuverlässigkeit abschätzen und das Risiko eines Fehlengagements ist geringer, als wenn aufgrund entsprechender Vorschriften eine bestimmte Quote des Managements von Beginn an aus Einheimischen rekrutiert werden muß. Ist das letztere der Fall, dürfte die Neigung auf seiten der ausländischen Führung nicht gering sein, die laut Vorschrift eingestellten Leitungskollegen von einer vollen Mitwirkung so lange abzuhalten, bis man einigermaßen sicher sein kann, daß diese ihren Platz im Sinne der Unternehmung erfolversprechend ausfüllen werden. Will man derartige "Leerbeschäftigungen" bzw. Ausbildungsanstrengungen gegenüber möglicherweise ungeeigneten Kandidaten und die damit verbundenen Kosten vermeiden, muß man einen gewissen zeitlichen Spielraum gewähren, innerhalb dessen die Beteiligung einheimischer Kräfte am Management zu erfolgen hat.

Eine mögliche Methode dies zu gewährleisten und eine Flexibilität auch in der Art des Einsatzes und der Bezahlung zu schaffen, wäre der Erlass einer Vorschrift folgender Art: Nach Ablauf von 3 Jahren sind in der (gehobenen) Gehaltsgruppe I (1.000,-- DM bis 2.000,-- DM monatlich) mindestens 3 Einheimische, der der Gruppe II (2.000,-- DM bis 4.000,-- DM) mindestens 2 Einheimische und in der Stufe III (über 4.000,-- DM) mindestens ein Einheimischer für jeden in diesen Verdienstbereichen angestellten Ausländer zu beschäftigen.¹⁾ Dieses Grundmuster, das einen Anreiz schafft, sowenig Ausländer wie möglich zu beschäftigen, kann natürlich noch in mancherlei Hinsicht variiert werden. Eine vorteilhaftere Behandlung für ausländische Techniker im Gegensatz zu Kaufleuten wird vermutlich dazu führen, daß alle ausländischen Beschäftigten als Techniker deklariert werden.

1) Vgl. "Mitteilungen" (Beilage zu N.f.A.) 18. Jahrg., Nr. 131, November 1968, S. 9.

Für wie notwendig es ein Entwicklungsland auch immer halten mag, mittels Vorschriften eine Beteiligung von Inländern an der Leitung ausländischer oder überwiegend von Ausländern kontrollierter Unternehmen herzustellen, die davon erhofften Effekte werden nur eintreten, wenn genügend eigene, qualifizierte Kräfte bereitstehen, um solche Funktionen echt übernehmen zu können. Das bedeutet, daß hinsichtlich Bildung und Ausbildung von den betreffenden Ländern selbst erhebliche Anstrengungen zu unternehmen sind. Je mehr sie dabei Erfolg haben, umso weniger Anlaß werden sie haben, ihren Wünschen administrativen Nachdruck zu verleihen, der - selbst wenn er formal das gewünschte Ergebnis zeitigt - materiell weitgehend irrelevant bleiben kann und dann nur das Verhältnis zwischen Investoren und Regierung belastet.

c) Auf die Realisierung einer möglichst hohen lokalen Wertschöpfung gerichtete Regelungen

Entwicklungsländer erwarten von ausländischen Direktinvestitionen u.a., daß sie ihnen helfen, ihre traditionelle Rolle als Exporteure landwirtschaftlicher Primärprodukte und mineralischer Rohstoffe und als Importeure von Fertigwaren zu überwinden. Gewünscht werden deshalb Unternehmen, die die im Land gewonnenen Rohstoffe vor ihrem Export auf einen möglichst hohen Aufbereitungsgrad bringen und daraus auch exportfähige Endprodukte herstellen. Andererseits sollen bisher eingeführte Fertigerzeugnisse im Lande selbst produziert werden, und zwar - wo es geht - auf der Basis landeseigener Ausgangsmaterialien oder - wo das nicht geht - unter Verwendung eingeführter Stoffe; erwünscht ist dabei jedoch eine Verlegung

von möglichst vielen Fertigungsstufen in das Entwicklungsland. Das gleiche gilt auch für die Produktion von Fertigwaren für den Export.

Um diese Zielsetzungen einer Verwirklichung näher zu bringen, haben einige Entwicklungsländer, darunter z.B. Mexiko¹⁾, Auflagen für ausländische Direktinvestitionen formuliert, die einerseits ein Mindestmaß an Werterhöhung durch lokale Bearbeitung verlangen und die andererseits gewährleisten sollen, daß ein Mindestanteil der direkten Produktionskosten auf Leistungen und Bezüge aus dem einheimischen Markt entfällt. In den einschlägigen Verlautbarungen anderer Länder werden die gleichen Anliegen verbal ebenfalls vorgebracht, auf eine Quantifizierung der Ansprüche allerdings meist verzichtet. Nicht selten wird die Gewährung steuerlicher und anderer Vergünstigungen vom Anteil der verwendeten inputs mit inländischem Ursprung in der Gesamtproduktion abhängig gemacht.

Eine Stellungnahme zu derartigen Regeln und Verlangen hat zunächst einmal davon auszugehen, daß die Forderung der Entwicklungsländer an die ausländischen Investoren "...to bring about the optimal use of local materials and human resources"²⁾ ohne Zweifel begründet ist. Die Frage stellt sich allerdings, was ist optimal? Wie sind z.B. Forderungen in bezug auf die Verwendung einheimischer Materialien zu beurteilen, die nur erfüllt werden können, wenn ein hohes Maß von Protektion gewährt wird? Ist es richtig, auf all jene Investitionen zu verzichten, die den gesetzten Standards hinsichtlich "local content" nicht von Anfang an genügen?

¹⁾ Vgl. Handelsblatt, Beilage "Mexiko", v. 15.9.1969; verlangt wird eine Werterhöhung durch Bearbeitung im Land von mindestens 10 % auf einer einzelnen Fertigungsstufe. Der aus dem mexikanischen Markt stammende Beitrag zu den direkten Produktionskosten muß mindestens 60 % betragen.

²⁾ UNO (Hrsg.) Panel on For. Inv. in D.Cs, a.a.O., S. 10.

Endgültige Entscheidungen zu diesen Fragen können nur die einzelnen Entwicklungsländer selbst auf der Basis konkreter Daten fällen; an allgemeineren Gesichtspunkten erscheint allerdings folgendes beachtenswert: In den weiter fortgeschrittenen Ländern wird man sich aufgrund der bereits bestehenden industriellen Basis, der damit gegebenen lokalen Bezugsmöglichkeiten und der generell höheren Attraktivität als Anlageland ein höheres Anspruchsniveau in bezug auf die Verwendung inländischer inputs leisten können, ohne gewichtige Neuanlagen abzuschreiben. Der sogenannte "filling-in process" im Sinne Hirschmans¹⁾ dürfte hier in größerem Stil zum Tragen kommen können als in weniger entwickelten Ländern, wo der Akzent zunächst noch darauf liegen muß, überhaupt potentielle Ausgangsglieder einer Kette von Folgeinvestitionen ins Land zu bekommen.

Das zuletzt Ausgeführte kann natürlich nicht so verstanden werden, daß hier auf jegliche Auswahl verzichtet werden soll. Angebracht erscheint vielmehr, eine besonders sorgfältige Prüfung der langfristigen Implikationen und Chancen angebotener Projekte vorzunehmen, mit der Festlegung weitgespannter Startaufgaben hinsichtlich des lokalen Anteils an den gesamten Produktionskosten dagegen zurückhaltend zu sein. Verzichten sollte man nicht auf sie, da sie auch bei relativ bescheiden angesetzten Quoten eine Absicherung dagegen zu bieten vermögen, daß lediglich getarnte

1) Er meint mit diesem Ausdruck Investitionen zur Auffüllung von Zulieferlücken im vorgelagerten Bereich und zur Beseitigung von Weiterverarbeitungslücken im nachgelagerten Bereich bestehender Produktionen. (Vgl. A.O.Hirschman, a.a.O., S. 104.

Verkaufsniederlassungen errichtet werden, in denen etwas Montage-, Verpackungs- oder Abfüllarbeit anfällt.¹⁾ Sinnvoll erscheint außerdem, daß mit Hilfe von incentives versucht wird, die Firmen zu einer möglichst starken Nutzung einheimischer Ressourcen anzuregen. Ein Instrument, das in diesem Zusammenhang Anwendung finden könnte, wäre, den Zugang zu inländischen Finanzierungsmitteln erst dann voll freizugeben, wenn ein bestimmter Teil der gesamten Ausgaben einer Firma an Empfänger im Inland fließt.

d) Zahlungsbilanzgesichtspunkte

Anhaltend defizitäre Zahlungsbilanzen, äußerst knappe Devisenreserven und wachsende Schuldendienstverpflichtungen gegenüber dem Ausland stellen die meisten Entwicklungsländer vor die Notwendigkeit, sich um eine nachhaltige Verbesserung ihrer außenwirtschaftlichen Position zu bemühen. Dies wirkt sich naturgemäß auch auf die Anforderungen an ausländische Direktinvestitionen aus, zumal diese ihrerseits durch Importe von Rohstoffen und Teilen, durch Gewinntransfers, Lizenzzahlungen und Gehaltsüberweisungen des ausländischen Personals das laufende Konto der Zahlungsbilanz belasten. Verlangt wird unter diesen Umständen von ausländischen Direktinvestitionen, daß sie per Saldo mindestens soviel Devisen im Export erwirtschaften bzw. durch Einsparung von Importen freistellen als zur Bedienung der durch sie selbst verursachten Devisenverpflichtungen notwendig ist.

1) Es soll damit nicht generell gegen die Errichtung von Verkaufsniederlassungen ausländischer Firmen Stellung genommen werden; sie haben durchaus ihre Berechtigung. Nur sollte diese Aktivität unter ihrem wahren Etikett und entsprechend den hierfür geltenden Bestimmungen betrieben werden.

Diese Formulierung mag angesichts der Dringlichkeit von Zahlungsbilanzverbesserungen verständlich sein. Sie wird indessen nicht allen denkbaren Situationen gerecht, und sie liefert auch keinen Maßstab für Entscheidungen zwischen konkurrierenden Projekten, die alle der aufgestellten Grundnorm genügen. Nicht gerecht wird die Formel beispielsweise den ausländischen Investitionen in Bereichen, die inputs für die Exportproduktion herstellen, aber selbst nicht exportieren. Ein Ersatz früherer Einfuhren mag auch nicht oder nur in geringem Umfang vorliegen, weil vorher kein oder kaum Bedarf für derartige inputs bestanden hat.¹⁾ Wie kann derartigen Fällen Rechnung getragen werden?

Die Zahlungsbilanzwirkung eines Projektes ergibt sich theorethisch aus der Gegenüberstellung der Zahlungsbilanz des Landes ohne die Verwirklichung des Vorhabens mit der nach Erreichen seiner vollen Funktionsfähigkeit einschließlich der dadurch induzierten Deviseneingangs- und -ausgangsverschiebungen. Da derartige Vergleiche in der Praxis nicht exakt durchzuführen sind, ist man auf einfache Annäherungs- und Schätzungsverfahren angewiesen. Nur die nächstliegenden und einigermaßen zuverlässig vorhersehbaren Zahlungsbilanzeffekte können berücksichtigt werden. Entweder faßt man - um die indirekten Zahlungsbilanzeffekte des zu prüfenden Projektes mit einzubeziehen - mehrere Fertigungsstufen zu einem Betrachtungsobjekt zusammen und stellt dafür eine Devisenbilanz auf oder man rechnet sozusagen zurück und fragt, wieviel wäre

1) Als Beispiele seien Farbstoffe und andere Chemikalien erwähnt, die zur Behandlung von Leder und Textilien benötigt werden, um die für Exporte erforderliche Qualität zu gewährleisten; auch an Düngemittel ist zu denken, ebenso an Konservierungsstoffe für Nahrungsmittel und an Verpackungsmaterial.

für zusätzliche Importe aufzuwenden, wenn das Projekt nicht verwirklicht würde, aber ein gleiches Produktionsvolumen auf den nachgelagerten Stufen realisiert werden soll. Hierbei ergibt sich ein rechnerischer Mehrimport, der bei der Beurteilung des Projekts als potentielle Importersparnis zu berücksichtigen ist.

Eine Auswahl unter konkurrierenden Projekten entsprechend ihrem jeweiligen zahlungsbilanzverbessernden Effekt kommt meist auch nicht mit der Anwendung des eingangs beschriebenen Grundsatzes aus. Zwar läßt sich damit natürlich eine Reihenfolge der Projekte nach ihrem absoluten Deviseneffekt ermitteln (Projekt A bringt voraussichtlich eine jährliche Zahlungsbilanzentlastung von 4 Mio. Dollar, Projekt B von 2 Mio. und Projekt C von 1,5 Mio.). Auch wenn das bereits Nettowerte sind, also die in ausländischer Währung anfallenden Kosten schon abgesetzt wurden, sind dabei noch unberücksichtigt die jeweils in inländischer Währung auftretenden Kosten.

Müssen z.B. zur Erwirtschaftung von einem US-\$ Netto-Devisenerlös bei Projekt A 5 Einheiten inländischer Währung aufgewendet werden, bei Projekt B dagegen nur 4, so wäre B vorzuziehen, da die einheimischen Produktionsfaktoren hier offensichtlich besser genutzt würden als im Falle A.¹⁾ In einem funktionierenden Markt wird dieses Ergebnis aufgrund unternehmerischer Entscheidungen gleichsam von selbst zustandekommen,

1) Daß für das Gesamturteil natürlich noch eine ganze Reihe anderer Faktoren, wie z.B. die unter a) bis c) genannten, beachtet werden, ist selbstverständlich; die Akzentuierung kann allerdings von Land zu Land erheblich schwanken; Zahlungsbilanzserwägungen sind oft dominierend.

weil bei B die Gewinnchancen größer sind. In vielen Entwicklungsländern funktioniert allerdings dieser Lenkungsmechanismus nicht in ausreichendem Maße (vgl. Abschn. III, 1. dieses Kapitels). Darüber hinaus wird in vielen Fällen ein überhöhter Wechselkurs aufrechterhalten - mit der Konsequenz, daß auch dort, wo die Herstellkosten eines Produkts (legt man den offiziellen Kurs zugrunde) keinen Verkauf im Ausland zuließen, doch ein Export zustande kommt, da dieser entsprechend subventioniert wird. In dieser Lage muß sich das Entwicklungsland darüber klar werden, ob es auch neue Projekte zulassen soll, die (beim bestehenden Wechselkurs) nur mit ausgeprägter staatlicher Unterstützung Exportchancen aufweisen. Zumindest wird notwendig sein, eine Obergrenze für diese Unterstützung zu fixieren. Im Fall von Importsubstitutionsindustrien ist zu entscheiden, ob eine lokale Produktion zugelassen oder - besser gesagt - ermöglicht werden soll, wenn sie protektionsbedürftig ist. Zu entscheiden ist evtl. auch, welcher unter mehreren angebotenen Investitionen der Vorrang gegeben werden soll, falls zunächst nur eine davon realisiert werden kann.

Die hier angesprochenen Entscheidungskomplexe berühren zum großen Teil Gestaltungsfragen auf dem Gebiet der Zoll- und sonstigen Außenwirtschaftspolitik, mit denen sich das 5. Kapitel beschäftigt. Kernpunkt der Erörterung an dieser Stelle sind dagegen Anforderungen, die unter zahlungsbilanzpolitischem Aspekt an Investitionsprojekte gestellt werden, sowie Maßstäbe, Kriterien und Formeln, mit deren Hilfe überprüft werden kann, ob ein Projekt diesen Anforderungen genügt.

Für diese Erörterungen muß davon ausgegangen werden, daß in bezug auf Zölle, Wechselkurse, Importrestriktionen sowie Art und Umfang der Exportförderung die einschlägigen Daten zunächst einmal festliegen. Erst falls sich im Zuge der Überprüfung eines Projekts herausstellt, daß es nur realisiert werden kann, wenn z.B. die Importkonkurrenz stärker zurückgedrängt wird oder eine Exportfähigkeit nur zu erreichen ist, indem die bestehenden Exportboni für ein bestimmtes Produkt aufgestockt werden, wird die Frage einer Datenänderung akut.

Eine Methode, mit der die Eignung eines Projekts unter Zahlungsbilanzgesichtspunkten überprüft werden kann, ist die schon angedeutete Ermittlung der Kosten in einheimischer Währung je Dollar Devisenerlös im Export, bzw. je Dollar Deviseneinsparung bei der Substitution von Importen. Dieser Ansatz, der in dem mit erheblichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten kämpfenden Land Pakistan im Gebrauch ist,¹⁾ soll nun eingehender dargestellt werden.

Im Falle von importsubstituierenden Industrien stützt sich die Berechnung auf folgende Größen:

A) Kosten in ausländischer Währung je Produkteinheit, wie insbesondere:

Devisenkosten für importiertes Rohmaterial und Ersatzteile,

Amortisationsaufwand (für im Ausland gekaufte Anlagen),

Lizenzzahlungen, Beratungsgebühren, Löhne und Gehälter für ausländische Beschäftigte (solche die in den im Inland produzierten inputs enthalten sind);

1) Vgl. Government of Pakistan: Priority List..., a.a.O., S. 31 ff.

- B) Kosten in einheimischer Währung je Produkteinheit, wie hauptsächlich:

Kauf einheimischen Rohmaterials und sonstiger Einsatzstoffe und Teile im Inland,

Arbeitslöhne und Gehälter an inländische Empfänger, Abschreibungen auf im Inland erstellte Anlagen, Energie, Reparaturen und andere Dienste;

- C) Importpreis (cif) des Fertigprodukts in ausländischer Währung (US-\$);
- D) Angaben über die Belastung mit indirekten Steuern und Zöllen auf eingeführte und im Inland gekaufte inputs sowie über die benötigte Protektion gegenüber der Importkonkurrenz.

Die Rangfolge der Projekte richtet sich nach den Kosten in einheimischer Währung (also Rupees) je eingespartem Dollar. Diese lassen sich aus den unter A) bis C) gelieferten Angaben nach folgender Formel errechnen:

$$\text{Kosten in Rupees je eingespartem \$} = \frac{b}{M - a};$$

a = direkte und indirekte Devisenkosten je Produkteinheit in \$ bei lokaler Produktion,

b = Kosten in einheimischer Währung je Produkteinheit,

M = cif-Importpreis des Fertigprodukts in \$.

Ist also z.B.: b = 150 Rp., M = 80 \$, a = 50 \$, so betragen die Kosten in Rupees je gespartem \$:

$$\frac{150}{80 - 50} = 5$$

Liegt der offizielle Wechselkurs unter diesem Wert, ist er z.B. 4:1, so könnte - ausreichende Devisenreserven vorausgesetzt - das betreffende Gut offensichtlich billiger im Ausland gekauft als lokal produziert

werden. Im erwähnten Beispiel beträgt der Mehraufwand bei inländischer Produktion 30 Rp. pro Stück ($150 + 50 \cdot 4 = 350$; $80 \cdot 4 = 320$; $350 - 320 = 30$). Bezogen auf den Importpreis in Rp. von 320 sind das nicht ganz 10 %.¹⁾ In dieser Höhe wäre also mindestens ein Zollschutz notwendig, um der einheimischen Produktion eine Chance zu geben. Tatsächlich dürfte einiges mehr erforderlich sein, einmal damit ein Investor das Risiko überhaupt eingeht, sich in diesem Zweig zu engagieren und zum anderen, um die Umorientierung der Nachfrager zu bewirken, die nicht selten inländische Produkte für qualitativ schlechter halten oder auch aus Prestige Gründen Importgüter bevorzugen.

Entsprechende Kalkulationen lassen sich auch im Falle von exportorientierten Industrieprodukten erstellen. Dazu werden ganz ähnliche Angaben benötigt: An die Stelle des cif-Importpreises in § tritt hier der fob-Exportpreis in §. Gehen in die Produktion exportfähige landeseigene Rohstoffe ein, sind diese mit ihrem Dollar-Wert als indirekte Devisenkosten einzusetzen. Die kritische Größe, die hier errechnet wird, sind die Kosten, die in einheimischer Währung aufzuwenden sind, um einen Dollar Netto-Exporterlös

1) Wenn im Beispiel die errechnete Relation (Aufwand in inländischer Währung je § Devisenersparnis) von 5:1 wertmäßig um 25 % über dem offiziellen Wechselkurs von 4:1 liegt, so bedeutet das, daß für diesen Fall eine entsprechende Überbewertung der einheimischen Währung vorliegt; es heißt aber nicht, daß zu ihrem Ausgleich eine gleichhohe Begünstigung erforderlich wäre. Insoweit nämlich als der Produzent auch Importeur ist, profitiert er selbst von der Überbewertung der Währung.

zu erwirtschaften. Die einschlägige Formel lautet hier:

$$\text{Kosten in Rp. je eingenommenem } \$ = \frac{b}{x - a} ;$$

dabei ist:

b = in einheimischer Währung anfallende Kosten pro Stück,

a = in ausländischer Währung zu deckende Kosten pro Stück, einschließlich derjenigen des entgangenen Rohstoffexports,

x = fob-Preis in \$ pro Stück.

Neben dem Ergebnis dieser Rechnung ist für die Entscheidung der Genehmigungsbehörde wichtig, ob und in welcher Höhe ein Exportbonus notwendig ist, um die Wettbewerbsfähigkeit auf ausländischen Märkten herzustellen. Berücksichtigt wird auch die Verteilung des Gesamtabsatzes auf Ausland und Inland.

Für Projekte, die nicht nach den bisherigen Formeln - auch nicht in modifizierter Form - beurteilt werden können, für die aber gleichwohl eine Bewertung von Fremdwährungskomponenten auf der Kostenseite erforderlich ist, wird in Pakistan ein "kalkulatorischer" Wechselkurs von 8 Rupees für einen US-\$ zugrunde gelegt¹⁾ (bei einem offiziellen Kurs von 4,7 Rupees zum Dollar). Mit dieser Relation von 8:1 erhält man auch einen Anhaltspunkt dafür, wo in etwa die Genehmigungsgrenze für die mit Hilfe der vorher besprochenen Formeln geprüften Projekte liegen dürfte.

Bei einem so gravierenden Unterschied zwischen dem offiziellen Kurs und dem ökonomisch in etwa gerecht-

1) Vgl. Priority List....a.a.O., S. 34

fertigten "Schattenwechselkurs"¹⁾ stellt sich die Frage, ob das nicht trotz administrativer Kontrolle der Investitionstätigkeit zu Verzerrungen in der Produktionsstruktur und den Produktionsverfahren führt?

Soweit die Überbewertung der einheimischen Währung, die in der erwähnten Relation zum Ausdruck kommt, nicht durch fiskalische oder andere Ausgleichsmaßnahmen kompensiert wird, bedeutet sie eine verdeckte Begünstigung aller Importeure. Nun ist zwar bei Konsumgütern durch hohe Zölle und andere Belastungen in der Regel ein Ausgleich da; bei Kapitalgütern, Teilen und Vormaterialien findet ein solcher dagegen meist nur unvollkommen oder gar nicht statt. Das bedeutet, daß die einheimische Produktion insbesondere von Konsumgütern interessant ist - einmal wegen ihrer hohen inländischen Preise aufgrund der hohen Einfuhrbelastung, aber auch weil die dazu erforderlichen Anlagen, Rohstoffe und Teile zu faktisch subventionierten Einstandspreisen eingeführt werden können, da dafür Devisen zum offiziellen Wechselkurs zur Verfügung gestellt werden.

Unter dem Aspekt, für die Industrialisierung gewisse Anreize zu schaffen, mag sich ein derartiges Vorgehen in Grenzen empfehlen. Bedenklich wird es allerdings dann, wenn die incentives so stark dosiert sind, daß sie zum Entstehen von industriellen Kapazitäten im Bereich der Importsubstitution führen, die mangels ausreichender Deviseneinnahmen des betreffenden Landes nicht in vollem Umfang mit den notwendigen laufenden Rohstoff- und Teileimporten versorgt und infolgedessen nur teilweise genutzt werden können. Genau diese Er-

1) in Analogie zu dem in der Cost Benefit Analyse üblichen Ausdruck "Schattenpreis", der die echten volkswirtschaftlichen Knappheitsrelationen widerspiegelt.

scheinungen sind in Pakistan festzustellen und haben dort zu strengerer Selektion von Neuinvestitionen mit Hilfe der vorher beschriebenen Instrumente geführt. Die Entstehung der dortigen Überkapazitäten dürfte auch durch die Befürchtung der Investoren gefördert worden sein, in Zukunft möglicherweise keine Devisen oder kein Darlehen mehr in ausländischer Währung zum Erwerb von Anlagen zu erhalten.¹⁾

Das pakistanische Beispiel wurde so ausführlich geschildert, um zu demonstrieren, daß die Erzeugung oder Beibehaltung einer sehr starken Verzerrung der Entscheidungsdaten für private Investoren umfangreiche administrative Korrekturvorgehungen²⁾ erforderlich macht, ohne daß mit einer raschen Besserung der Situation gerechnet werden kann, wenn erst einmal Fehlallokationen in einer merklichen Größenordnung eingetreten sind. Das letzte ergibt sich vor allem daraus, daß die Notwendigkeit einer straffen Importbewirtschaftung aufgrund der angespannten Zahlungsbilanzlage und der Druck, die bestehenden Unternehmen wenigstens zu einem Teil mit den benötigten Importfinanzierungsmitteln auszustatten, den Spielraum für neue und zahlungsbilanzpolitisch günstiger zu beurteilende Projekte einengen.

1) Vgl. Sayeedul Huq: Patterns of Industrialization in Pakistan (Paper presented at the "Conference on Economic Development in South Asia" in Kandy, Ceylon June 1-12, 1969); Hrsgg. v. United Bank Ltd., Karachi Mai 1969, S. 13.

2) Daß diese Regelungen und Verfahren zahlreiche immanente Schwierigkeiten aufweisen, etwa was die zuverlässige Voraus-schätzung von Kosten, Absatzmengen und Preisen sowie die korrekte Handhabung durch die zuständigen Verwaltungsstellen angeht, ist evident.

Die Anwendung der beschriebenen Prüfungsverfahren ermöglicht Aussagen über den voraussichtlichen Deviseneffekt eines Projekts sowie über den "Preis" verdienter bzw. ersparter Devisenbeträge ausgedrückt in einheimischer Währung. Beide Informationen zusammen können - wie dargelegt - bei der Beantwortung der Frage, ob ein Projekt unter zahlungsbilanzpolitischem Aspekt als förderungswürdig anzusehen ist, als Kriterien herangezogen werden. Auch wenn sich damit zumindest im Falle industrieller Projekte die direkten Deviseneffekte einigermaßen abschätzen lassen dürften, so stehen dann doch noch zahlreiche Antworten auf Fragen, die hier interessant sind aus. Zu diesen Fragen zählen u.a. die nach den nicht mehr erfaßten induzierten Devisenwirkungen; dazu zählen weiter die nach dem Beitrag zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaft im ganzen, die sich längerfristig auch auf die Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel auswirkt; und es zählen dazu beispielsweise auch die Fragen nach dem Effekt auf das Zustandekommen anderer Kapitalanlagen aus dem Ausland. Ob in der Prüfung konkreter Fälle zu diesen Fragen überhaupt mehr als nur qualitative Tendenzaussagen gemacht werden können, läßt sich allgemein nicht sagen. Immerhin zeigt sich daran aber, daß die oben behandelten quantitativen Kriterien sich nur mit einem Ausschnitt der Zahlungsbilanzwirkungen eines Projekts befassen und daß daneben auch andere Faktoren für die Urteilsbildung in diesem Bereich von Gewicht sein können.

e) Zur Frage des Faktoreinsatzverhältnisses,
der Produktionstechnik und Betriebsgröße

Angesichts der hohen Zahl von Arbeitslosen in den meisten Entwicklungsländern kommt der Schaffung von Arbeitsplätzen ein hoher Rang zu.¹⁾ Da außerdem eine ausgeprägte Knappheit an Kapital herrscht, könnte der Schluß naheliegen, arbeitsintensiven Produktionsweisen sei in jedem Fall der Vorzug vor kapitalintensiven zu geben, und entsprechend sei die Zulassung und Förderung ausländischer Direktinvestitionen zu gestalten. Ähnliche Argumente ließen sich auch in bezug auf die Wahl der Produktionstechnik und Betriebsgröße vorbringen: Da kleinere, technisch einfachere Projekte weniger auf das angewiesen sind, was Entwicklungsländern am meisten fehlt, nämlich Kapital, Management, technische Fähigkeiten, sei kleineren, einfachen Einheiten der Vorzug zu geben. Solche Regeln erschienen allerdings aus einer Reihe von Gründen²⁾ problematisch, was offensichtlich auch von den Entwicklungsländern anerkannt wird; denn in rigoroser Form werden sie nicht praktiziert. Es soll deshalb auch hier keine umfangreiche Grundsatzdebatte über diesen Punkt erfolgen. (Vgl. auch die Ausführungen im 1. Kapitel.) Auf einige im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen besonders interessante Aspekte soll allerdings kurz eingegangen werden.

- 1) Im dritten pakistanischen Fünf-Jahresplan heißt es dazu lapidar: "Das größte Problem, dem sich Pakistan gegenüber sieht, bildet die Arbeitslosigkeit." (Vgl. a.a.O., S. 149).
- 2) Vgl. dazu bspw. die Ausführungen bei G. Meier: *Leading Issues in Development Economics*, a.a.O., S. 233 u. 238 ff. sowie die bei M.D. Bryce: *Industrial Development*, New York, Toronto, London 1960, S. 23 ff.

Ein wichtiges Argument zugunsten einer höheren Kapitalintensität ist, daß vom (dann größeren) Kapitaleinkommen ein weit höherer Anteil gespart wird als vom Arbeitseinkommen und deshalb die Kapitalbildung hier umfangreicher ist. Die Frage stellt sich, gilt dies auch für ausländische Direktinvestitionen?

Konkreter: Wie verwendet der ausländische Investor das ihm zufallende Einkommen, wieviel wird reinvestiert und wieviel transferiert?

Berechnungen für die Jahre 1965/66 und 1966/67 zeigen, daß amerikanische Investoren rund 20 %, britische rund 34 % und deutsche ca. 80 % ihrer in Entwicklungsländern erzielten Gewinne dort reinvestiert haben.¹⁾ Die außergewöhnlich hohen Wiederanlagen der deutschen Investoren dürften damit zusammenhängen, daß diese ihren Anlagenbestand - vor allem im Vergleich zu den beiden vorgenannten Ländern - als zu niedrig ansehen und deshalb besondere Erweiterungsbemühungen unternehmen.

Abgesehen davon, daß sich hinter derartigen Globalzahlen von Anlageland zu Anlageland und je nach Industriezweig erhebliche Unterschiede verbergen können, liegen auch Werte zwischen 20 und 30 % noch in einer Größenordnung, die die durchschnittliche private Sparquote in Entwicklungsländern deutlich übertreffen. Insofern ist also durchaus ein positiver Kapitalbildungseffekt gegeben, der durch steuerliche incentives noch positiv beeinflußt werden kann. (Auf diesen Punkt wird später noch einzugehen sein.)

1) Vgl. W. Kraus: Ausbeutung der Entwicklungsländer durch Privatinvestitionen?, in: Materialien zur Entwicklungshilfekritik, hrsgg. v. Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer, Bonn 1969, S. 44 ff.

Eine Möglichkeit, die Produktionsanlagen intensiv zu nutzen und mit einem hohen Arbeitseinsatz zu betreiben, stellt der Mehrschichtbetrieb dar.¹⁾ Dieser führt zwar zu einem höheren Verschleiß der Anlagen; dem steht jedoch die raschere Wiederfreisetzung des investierten Kapitals sowie eine geringere Fixkostenbelastung je Produkteinheit gegenüber. Wenn von dieser Möglichkeit trotzdem nicht der größtmögliche Gebrauch gemacht wird, so liegt das meistens am beschränkten Absatzmarkt sowie an der begrenzten Importfähigkeit in bezug auf Rohstoffe und Teile.

Es zeigt sich hier deutlich, daß die Fragen der zu wählenden Technik, des Arbeitseinsatzes und der Kapazität eng miteinander verknüpft sind und auch auf andere Bereiche (z.B. die Importpolitik) ausstrahlen. Diese Zusammenhänge verlangen, jedes Projekt als Einheit zu planen und auch zu beurteilen. Die projektspezifische, technisch-planerische Harmonisierung und die Abstimmung auf die Marktdaten kann - wegen seiner besseren Kenntnis der maßgebenden Faktoren - wohl am besten von den investierenden Unternehmen selbst bewerkstelligt werden. Wollte man Behörden des Anlagelandes an der Gestaltung von Projektdetails mitwirken lassen, erforderte dies ihre Besetzung mit Fachkräften, die kaum verfügbar sein werden - ganz abgesehen von den Problemen der Verantwortlichkeit im Falle von Fehlschlägen und zahlreichen anderen offenen Fragen. Auch ohne eine solche Mitwirkung wird es diesen Behörden jedoch möglich, in ihrem Gesamturteil Differenzierungen danach vorzunehmen, ob das vorgelegte Konzept einzelnen Zielen - etwa hinsichtlich des Be-

1) Nach Auskunft des leitenden Sekretärs der "Overseas Investors Chamber of Commerce" in Karachi (Pakistan) besteht daran auf seiten praktisch aller ausländischen Firmen ein lebhaftes Interesse.

schäftigungsvolumens, des Mechanisierungsgrades, der Verarbeitungsqualität usw. - mehr oder weniger entgegenkommt. Soweit das an Investitionen interessierte Land seine Vorstellungen zur Frage der Faktorproportionen, der Technik (einschließlich ihrer Erwartungen hinsichtlich des Transfers von Know-how) und der Betriebsgröße in den Katalog seiner Wünsche und Forderungen an ausländische Investoren aufnimmt, dürfte die Chance, daß diese Vorstellungen in der Planung eines Vorhabens berücksichtigt werden, größer sein.

Die Verlautbarung, "foreign private investment will continue to be encouraged particularly in industries with sophisticated know-how requirements"¹⁾ stellt im Hinblick auf die einzubringende Technik eine sehr allgemein gehaltene Zielansprache dar. Eine engere Begrenzung nimmt bspw. Indien vor, wo verfügt wurde: "Keine ausländischen Investitionen in Bereichen, in denen indisches technisches Know-how verfügbar ist."²⁾ In die gleiche Richtung zielt die Türkei mit der Regel: "Neuinvestitionen müssen einen technischen Fortschritt bedeuten."³⁾ An diesen wenigen Beispielen dürfte bereits deutlich geworden sein, daß es den Ländern schwerfällt, in der Frage der gewünschten Technik präzise Aussagen zu treffen. Schon aus diesem Grund wird dem Aspekt der "bloßen" technischen Gestaltung kaum mehr als die Qualität eines ergänzend zu berücksichtigenden Faktors zukommen können.

1) Government of Pakistan: Priority List...a.a.O., S. V.

2) Vgl. (o.Verf.) "Neuer Trend in Indiens Wirtschaftspolitik", in: Außenhandelsdienst d.Ind. u. Handelskammern, Nr. 35/69, S. 836.

3) Vgl. "Die Außenwirtschaft", Nr. 4/69, S. 89.

Eine stärkere und kritischere Aufmerksamkeit findet demgegenüber ein verwandter Aspekt; er betrifft die Bedingungen, zu denen ein ausländischer Investor sein technisches Wissen zur Verfügung stellt. Als Patent- oder Lizenzgeber und auch als "Einbringer" nicht-patentierten Know-how's ist er daran interessiert, mindestens den gleichen Urheberschutz zu erfahren wie in seinem Herkunftsland und auch eine vergleichbare Vergütung dafür zu erhalten. Dem Entwicklungsland liegt andererseits daran, möglichst viele Einheimische mit der fortgeschrittenen Technik der Industrieländer vertraut zu machen und sie zu ihrer baldigen selbständigen Anwendung zu befähigen. Außerdem ist man bestrebt, das technische Wissen zu einem möglichst geringen Preis zu erhalten und die ausländischen Firmen zur Vornahme von Forschung und Entwicklung im Gastgeberland zu bewegen.¹⁾

So sehr man die Wünsche der Entwicklungsländer für begründet halten mag, so klar muß man sich andererseits darüber sein, daß ein Unternehmer, der damit rechnen muß, daß ihm der vereinbarte oder zu erwartende Lohn für die Bereitstellung technischen Wissens nach einiger Zeit direkt oder indirekt vorenthalten werden könnte, entweder überhaupt nicht zu einem Engagement bereit ist oder dafür sorgen wird, daß Einheimische von den wesentlichen Kenntnissen ausgeschlossen bleiben. Auch in seinen Preisforderungen wird er das Risiko angemessen berücksichtigen. Vernünftiger erscheint es da wohl, daß die Entwicklungsländer dem Schutzinteresse der Investoren etwa in den zeitlichen Grenzen entgegenkommen, wie es in den Industrielän-

1) Auf den notwendigen Schutz geistigen Eigentums wird im 3. Kap., - auf relevante steuerliche Fragen im 4. Kap. näher eingegangen.

dern geschieht, und im Austausch dafür eine Gewähr erhalten, daß das lokale Unternehmen vollen Zugang zum technischen Potential der ausländischen Beteiligungsgesellschaft haben wird und dafür einen nach internationalen Maßstäben vernünftigen Preis zahlt.¹⁾

Zur Frage der Betriebsgröße gibt es ebensowenig ein Patentrezept wie hinsichtlich der Gestaltung des Faktoreinsatzverhältnisses. Auf der einen Seite können kleinere industrielle Einheiten schneller erstellt und räumlich breiter gestreut werden. Sie erlauben, daß auf dem beschränkten Binnenmarkt mehrere Anbieter miteinander in Wettbewerb treten. Auf der anderen Seite finden sich in zahlreichen Entwicklungsländern Beispiele dafür, daß die Entstehung kleiner, mit hohen Kosten arbeitender Betriebe gefördert wird, die für begrenzte Märkte, abgeschirmt von der Konkurrenz, arbeiten.²⁾ Das Ergebnis: "A proliferation of these small, inefficient factories has had the self-defeating effect of spreading scarce resources, especially technical and managerial personnel too thinly and of intensifying balance of payments difficulties (by generating new demands for imports of materials and parts to maintain established plants or their suppliers).³⁾

1) Über die Höhe von Lizenz- und ähnlichen Gebühren führen viele Entwicklungsländer eine bewegte Klage. (Vgl. z.B. den Abschnitt: "Royalty and technical fee payments", in: Development of Priv. For. Investm. in Pakistan, a.a.O., S. 25).

2) Vgl. J. Baranson: Transfer of Technical Knowledge by International Corporations to Developing Economies, in: Am. Ec. Rev., Vol. 56(1966 II), S. 262.

3) J. Baranson, a.a.O., S. 262.

Aus der Tatsache, daß es der enge Binnenmarkt in vielen Fällen nicht erlaubt, eine "large-scale" Produktion aufzuziehen und damit von der Kostendegression zu profitieren, wird zwar bisweilen die Forderung abgeleitet, die Industrieländer sollten mehr Anstrengungen richten auf "...the scaling down of production techniques and processes for use in developing countries."¹⁾ Das erschiene freilich als ein recht kostspieliger, wenngleich wohl nicht immer zu vermeinder, Weg. Ökonomisch besser rechtfertigen läßt sich dagegen die Forderung, den Handelsaustausch innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer ebenso wie mit den Industrieländern zu intensivieren und damit zu einer besseren Arbeitsteilung zwischen ihnen zu kommen. Dabei bestünde nämlich die Chance, in den verschiedenen Ländern Betriebsgrößen zu verwirklichen, die mit weit geringeren Stückkosten arbeiten könnten als jene, die allein auf die jeweiligen einheimischen Märkte zugeschnitten wären.²⁾ (Auf diesen Punkt wird im nächsten Kapitel noch ausführlicher eingegangen.)

Mit den vorstehenden Ausführungen soll keineswegs implizit eine generelle Überlegenheit des Großbetriebs postuliert, sondern lediglich auf eine bisher zu wenig genutzte Chance verwiesen werden. Daß neben den großen auch kleinere Betriebe sehr wohl einen Platz finden können - etwa in der Zulieferung von Teilen, der Bereitstellung von Diensten sowie in der Weiterverarbeitung der bspw. von einem Grundstoffherzeugenden Großbetrieb gelieferten Materialien - steht außer

1) Panel on Foreign Investment..., a.a.O., S. 27.

2) In seinem schon zitierten Aufsatz gibt Baranson sehr eindrucksvolle Beispiele für die Größen- und die daraus resultierenden Kostenunterschiede in der von ihm näher untersuchten Produktion von Dieselmotoren in den USA und in Indien. (Vgl. a.a.O., S. 262.)

Frage. Speziell im Falle der ausländischen Direktinvestitionen, von denen ja in mehrfacher Hinsicht eine Schrittmacherfunktion erwartet wird, besteht der Wunsch, daß sie sich insbesondere dort engagieren, wo hohe Anforderungen an die technischen und organisatorischen Fähigkeiten gestellt und umfangreiche, teure Anlagen aus dem Ausland benötigt werden, d.h. wo die Errichtung größerer und komplexerer Betriebseinheiten erforderlich ist. Auch die Lösung schwieriger Anpassungsprobleme an lokale Bedingungen und eine intensive Marktpflege im Ausland sind Aufgaben, denen der moderne arbeitsteilige Großbetrieb besser genügen kann als kleine, sehr stark von der Persönlichkeit des Unternehmers abhängige Firmen. Auch hier wäre also ein Einsatzfeld für ausländische Investoren.

Wenn in den Leitsätzen für die Investitionsbeurteilung bei vielen Entwicklungsländern die Forderung erscheint, die Steigerung der Produktivität bestehender Betriebe und die bessere Auslastung vorhandener Kapazitäten solle Vorrang haben vor der Gründung neuer Unternehmen,¹⁾ so bestätigt das insoweit die von Baranson getroffene Feststellung einer zu breiten Streuung knapper Ressourcen auf zahlreiche kleine, nicht sehr leistungsfähige Einheiten. Damit wird andererseits auch die Notwendigkeit unterstrichen, eine Vergrößerung der bestehenden Märkte anzustreben, was wegen des Zahlungsbilanzengpasses primär eine Steigerung des Exports verlangt.

1) In den Erläuterungen zur pakistanischen "Priority List of Industries" heißt es bspw.: "Government have also decided to give preference to better utilisation of existing capacity in the country as against reation of new capacity." (a.a.O., S.IV). In Brasilien erhalten Investitionen nur dann eine Förderung, wenn die "geplante Produktion Marktlücken schließt, die bestehende Betriebe nicht schließen können oder wollen. (Vgl. "Handelsblatt" v. 27.8.1969.

f) Der Standort als Kriterium

In den meisten Entwicklungsländern sind industrielle Aktivitäten und andere moderne Tätigkeiten räumlich auf wenige Schwerpunkte - traditionelle Handelszentren, Seehäfen, Verkehrsknotenpunkte - konzentriert;¹⁾ dazwischen liegt das noch wenig berührte sogenannte "Hinterland". Mit diesem Zustand, der sich wegen der Bevorzugung bestehender Zentren bei den Neuanlagen noch laufend akzentuiert, sind die Regierungen jener Länder nicht einverstanden. Sie streben vielmehr nach "...dispersal of industries in order to relieve the heavy pressure on infra-structure resources...and in order to distribute the economic benefits of industrialization more evenly all over the country."²⁾ Es geht also einmal um die Vermeidung exzessiver sozialer Kosten und Reibungen in Ballungsräumen, die sowohl durch den Bedarf der Industrie selbst wie durch die enorme Zuwanderung von Menschen ausgelöst werden. Zum anderen ist an einer gleichmäßigeren räumlichen Verteilung der Industrie im Interesse des Abbaus von Einkommensunterschieden, der Nutzung brachliegender Produktionsfaktoren und der Schaffung von Wachstumsimpulsen in wenig entwickelten Gebieten gelegen.

Aus diesen Gründen versucht man in zahlreichen Entwicklungsländern bei größeren Investitionsprojekten auf die Standortwahl Einfluß zu nehmen. Das geschieht selten durch direkten Zwang - wie etwa Ansiedlungsverbote für bestimmte Gebiete -, sondern überwiegend durch Gewährung von Vergünstigungen bei Investitionen in bevorzugten Gebieten.

1) Ein sehr markantes Beispiel stellt São Paulo dar, das annähernd 45 % der verarbeitenden Industrie Brasiliens in seinem Einzugsbereich beherbergt. (Vgl. Urban Planning in the Dev. Countries, hrsgg. v. J.D. Herbert u. H.P. Van Huyck, N.Y., Wash. Lon. 69, S. 13/14.

2) Government of Pakistan: Priority List...a.a.O., S. VI.

Oft wird das gesamte Land dazu in Präferenzzonen eingeteilt, oder es werden einzelne Entwicklungsregionen benannt, in denen die Vornahme von Investitionen steuerlich begünstigt oder mit Prämien honoriert wird. Eine weitere Art der Förderung ist die Einrichtung von sogenannten "industrial estates", d.h. die Bereitstellung von voll erschlossenem, mit Wasser-, Energie- und Verkehrsanschlüssen ausgerüstetem Industriegelände. Bei der Auswahl der für solche Erschließungsmaßnahmen in Frage kommenden Flächen werden regionale Aspekte eine große Rolle spielen. Schließlich kann die Überlassung des Geländes zum Kauf oder zur Pacht zu Bedingungen erfolgen, die eine Förderung für den Investor bedeuten.¹⁾

g) Rentabilitätskriterien

Private Investitionsentscheidungen orientieren sich im wesentlichen an der langfristig erzielbaren Rendite²⁾ unter Beachtung des jeweils einzugehenden Risikos. Hat dieses kommerzielle Rentabilitätskriterium auch Bedeutung für die Zulassungs- und Förderungsentscheidungen der Entwicklungsländer gegenüber ausländischen Direktinvestitionen?

-
- 1) Mit der Einrichtung von "industrial estates" oder - in fortgeschrittenerer Form - von "industrial parks" werden naturgemäß nicht nur regionalpolitische Motive verfolgt. Man möchte damit auch dazu beitragen, daß Fühlungsvorteile entstehen und bestehende Kapazitäten an öffentlichen Diensten stark genutzt werden.
 - 2) Wie schon früher erwähnt, wird der Investor - vor allem wenn er eine große multinationale Unternehmung ist - nicht nur die Rendite des speziellen Projekts im Auge haben, sondern dessen Auswirkungen auf seine insgesamt bestehenden Investitionen ins Kalkül einbeziehen. Er mag auch mehr an Wertzunahmen als an Ausschüttungen interessiert sein; auch dafür kommt es jedoch auf hohe Ertragskraft an.

Dies ist hauptsächlich unter zwei Gesichtspunkten zu bejahen:

- (1) Ein Entwicklungsland ist daran interessiert, Investitionen zu erhalten, die nach Überwindung eventueller Anlaufschwierigkeiten einen Überschuß erwirtschaften, aus dem sie ihre Schuldendienstverpflichtungen abdecken und Steuern zahlen können und die mit ihrem verbleibenden Gewinn zur weiteren Kapitalbildung beitragen werden. Das Entwicklungsland ist außerdem daran interessiert, daß unter verschiedenen, nur alternativ zu verwirklichenden Investitionsvorschlägen diejenigen zum Zuge kommen, bei denen die einzusetzenden Ressourcen den größten Ertrag bringen, bei denen also in privatwirtschaftlicher Sicht die Rendite am größten ist.
- (2) Der zweite Aspekt hängt unmittelbar mit dem ersten zusammen. Für das Entwicklungsland stellt sich nämlich die Frage: inwieweit ist das kommerzielle Ergebnis durch staatliche Eingriffe und Unvollkommenheiten des Marktes verfälscht, welche Veränderungen ergeben sich, wenn diese Verzerrungen eliminiert werden. Ist als Konsequenz staatlicher Interventionen (mit Zöllen, Subventionen u.a.) die private Rentabilität größer, als es der echten volkswirtschaftlichen Ertrags-Kostenbeziehung entspricht, so wäre zu fragen, ob die sichtbar werdende Gewinnaufbesserung infolge der Eingriffe als Investitionsanreiz in diesem Umfang notwendig ist. Liegt andererseits in einem bestimmten industriellen Bereich im Ausgangspunkt keine hinreichende privatwirtschaftliche Rentabilität vor,

sind aber gewichtige volkswirtschaftliche Vorteile aus einer Investition auf diesem Gebiet zu erwarten, so stellt sich die Frage: ob durch staatliche Maßnahmen die private Rentabilität so weit verbessert werden, daß sich private Unternehmer engagieren? Das führt freilich zu der sicher nicht leicht zu beantwortenden Zusatzfrage: wieviel Aufbesserung wäre dazu nötig?

Zu (1)

Mit dem ersten Punkt ist sozusagen eine *conditio sine qua non* für private ausländische Investitionen angesprochen. Es müßte ein Entwicklungsland geradezu mißtrauisch machen, würde sich ein ausländischer Investor ohne Aussicht auf mindestens jene Rendite engagieren wollen, die unter den spezifischen Bedingungen des Landes längerfristig als notwendig für den Fortbestand des Unternehmens angesehen wird. Hier läge der Verdacht nahe, der Investor erwarte auf anderen Wegen zu einer angemessenen Verzinsung seines Kapitals zu kommen, - etwa durch Handelsgewinne (überhöhte Verkaufspreise für Lieferungen und Leistungen der ausländischen Muttergesellschaft an das Tochterunternehmen, bzw. das Umgekehrte: eine Unterbewertung der Bezüge vom Unternehmen im Entwicklungsland) und wolle auf diesem Wege der Gewinnbesteuerung seiner Tochtergesellschaft durch das Sitzland ausweichen. Dagegen bestünde verständlicherweise Widerspruch.

Nun wird zwar der Gewinn einerseits als Maßstab für Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit und als Indiz für Anlagechancen anerkannt; er wird aber anderer-

seits auch kritisiert, wenn er über bestimmte, als normal geltende Sätze hinausgeht. Mit besonderem Nachdruck geschieht dies im Falle der ausländischen Direktinvestitionen, nicht zuletzt wegen der Transferverpflichtungen, die aus hohen Gewinnen resultieren können.¹⁾ Diese Haltung ist in sich nicht ganz widerspruchsfrei; denn wenn man es ernst meint mit der Steuerungsfunktion des Gewinns, muß einem auch daran liegen, daß er in voller Höhe zum Ausdruck kommt, und weiter: sind attraktive Gewinnchancen gegeben, wird auch die Reinvestition interessant sein, sofern nicht andere Gesichtspunkte (Risiken, behördliche Beschränkungen) schwerer wiegen.

Eine ganz andere Frage ist die, ob etwas getan werden kann und sollte, um zu einem Abbau sehr hoher Gewinne zu kommen. Dies wäre wohl überall dort zu bejahen, wo sie zu einem großen Teil auf gewährten Vergünstigungen und/oder Wettbewerbsbeschränkungen beruhen. In einer schwierigen Lage befinden sich Entwicklungsländer freilich dann, wenn eben jene Vergünstigungen oder Abschirmungen gegenüber der Konkurrenz einem Investor für bestimmte Fristen zugestanden wurden und sich vor ihrem Ablauf herausstellt, daß diese offensichtlich zu großzügig bemessen wurden. Werden hier entgegen den ursprünglichen Abmachungen von der Regierung Änderungen erzwungen, sind Belastungen des Investitionsklimas eine kaum vermeidbare Folge. Ver-

1) Da z.B. die US-Direktinvestitionen in Entwicklungsländern 1967 mit 13 % eine höhere Rendite aufwiesen als jene in anderen Industrieländern, kann angesichts der unterschiedlichen Risiken und Knappheitsrelationen wohl nicht als eine aus dem Rahmen fallende Differenz angesehen werden. (Zahlen aus W.Kraus: Materialien...a.a.O., S. 44).

zichtet sie auf Änderungen, setzt sie sich dem Vorwurf einer ungerechtfertigten Begünstigung ausländischer Kapitalbesitzer aus. Zwar wird ein ausländischer Investor gut daran tun, einen Konflikt nicht offen ausbrechen zu lassen, weil die Regierung dabei politisch sehr leicht in Zugzwang gegen ihn geraten könnte. Von ihm kann allerdings auch nicht erwartet werden, daß er bereitwillig auf etwas verzichtet, worauf er einen begründeten Anspruch zu haben glaubt, zumal wenn er das erzielte günstige Ergebnis auf besondere eigene Anstrengungen zurückführen kann.

Es dürfte im Interesse aller Beteiligten liegen, wenn es erst gar nicht zu solchen Konfrontationen wie den eben beschriebenen kommt, und das Feld dafür von vornherein möglichst klein zu halten, muß daher auch das Ziel jener Lösungen sein, die als Antworten auf die unter (2) gestellten Fragen nach einer eventuellen Rentabilitätsaufbesserung zu finden sind.

Zu (2)

Der soeben aufgestellten Forderung entspricht, daß Investitionsanreize mit direkt rentabilitätsverbessernder Wirkung nur in vorsichtiger Dosierung und überschaubaren zeitlichen Begrenzungen Anwendung finden sollten. Investitionen, die unter diesen Umständen nicht lebensfähig sind, fehlt die erforderliche Eignung. Weisen sie sehr hoch zu bewertende volkswirtschaftliche Effekte auf, mag das direkte staatliche Engagement - evtl. mit technischer Beratung des ausländischen Lieferanten der Anlagen - einer sehr gewichtigen Subventionierung privater Unternehmer vorzuziehen sein. Die Entscheidungen privater

ausländischer Investoren sollten also primär aus unternehmerischem Kalkül gerechtfertigt, d.h. ohne umfangreiche Stützung existenzfähig sein. Lediglich zum Ausgleich besonderer Belastungsfaktoren, etwa daß qualitativ schwächere oder teurere inländische Rohstoffe und Zulieferungen zu verwenden sind anstelle besserer und billigerer Importe, daß Energie- und Transportkosten evtl. höher als im Ausland sind, die benötigten Arbeitskräfte erst ausgebildet und eingearbeitet werden müssen, eine Vollauslastung der Kapazität vorläufig nicht möglich und darum die Fixkostenbelastung hoch ist, erscheinen Schutzvorkehrungen gegenüber ausländischen Konkurrenten und Vergünstigungen anderer Art gerechtfertigt. Derartige Maßnahmen dürfen aber nichts weiter als vorübergehende "second-best" Lösungen sein, die die zentrale Aufgabe nicht geringer machen, die darin besteht, auf eine Beseitigung der zugrundeliegenden Schwächen hinzuarbeiten.

Was die Höhe einer eventuelle Rentabilitätsaufbesserung für den privaten Investor im Falle volkswirtschaftlich erwünschter und in diesem Sinne auch rentabler Investitionsvorhaben im Wege der staatlichen Unterstützung betrifft, so könnte der Gedanke nahe liegen, jeweils gerade soviel zu gewähren als notwendig ist, damit die Investition zustande kommt. Gegen ein solches differenziertes Verfahren spricht jedoch einmal, daß es - bei der Unterschiedlichkeit der Risiken und des je nach Projekt verschiedenen Potentials für Produktivitätsfortschritte, Stückkostensenkungen und Nachfragesteigerungen - außerordentlich schwierig sein dürfte, für jedes Projekt die vom Blickpunkt der Regierung aus jeweils vorteilhaftesten

Lösungen auszuhandeln. Werden zum anderen die privatwirtschaftlich weniger rentablen Vorhaben durch entsprechende Eingriffe den rentableren gleichgestellt, beeinträchtigt das den Anreiz besonders effektiv zu sein. Aus diesen Gründen erscheint nützlich, daß man sich auf die Gewährung von standardisierten incentives beschränkt, die für alle Investoren - soweit sie die jeweiligen Voraussetzungen erfüllen - die Kalkulationsgrundlagen gleichermaßen verändern.

Um zu einem volkswirtschaftlich richtigen Ertrags-/Kostenvergleich zu kommen, ist - wie schon erwähnt - eine Korrektur der privaten Kalkulation notwendig. Diese ist insoweit verhältnismäßig unproblematisch, als es sich dabei um direkte und quantifizierbare Abweichungen der privatwirtschaftlich relevanten von den bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung anzusetzenden Daten handelt. Diese Abweichungen lassen sich in Form von Zuschlägen (z.B. auf die Erträge in inländischer Währung, soweit sie aus Devisenerlösen resultieren und diese zu einem unter dem Marktkurs liegenden Kurs an die Zentralbank abgegeben werden mußten) und von Abschlägen (von den Erträgen als Ausgleich für die auf dem konkurrierenden Import liegende Zollbelastung) zum Ausdruck bringen und in der Rechnung berücksichtigen.

Schwieriger wird es, auch indirekte Effekte, wie externe Ersparnisse (z.B. Anstoßwirkungen, demonstration effects, Ausbildungsleistungen) und nicht quantifizierbare soziale Kosten (wie z.B. Belastungen aus verstärkter Ballung) zu berücksichtigen, soll die Rentabilitätsanalyse nicht den Charakter einer in hohem Grade objektiven Investitionsrechnung verlieren.

Um die zuletzt genannte Eigenschaft zu erhalten und die praktische Anwendbarkeit des Ansatzes nicht stark einzuschränken, können die erwähnten indirekten Effekte nur außerhalb der Rentabilitätsrechnung als separater Bestandteil des Gesamturteils berücksichtigt werden.

Versucht man ein Fazit aus den Erörterungen zum Rentabilitätskriterium mit Blick darauf zu ziehen, wie sich seine Berücksichtigung in den Gesamtzusammenhang der Begutachtung von Projektvorschlägen ausländischer Investoren einordnet, so läßt sich etwa folgendes festhalten:

Um zugelassen zu werden, muß ein Vorschlag einen "volkswirtschaftlichen Rentabilitätstest" im Sinne einer Überprüfung und - wo nötig - "Korrektur" der privaten Kalkulation bestehen. Nicht-quantifizierbare Ertrags- und Kostenelemente sind aus dieser Rechnung heraus-, für eine Ergänzungsbetrachtung aber festzuhalten. Dem Rentabilitätstest wird das Projekt erst unterworfen, nachdem es die etwaigen sonstigen Genehmigungsvoraussetzungen (z.B. hinsichtlich Zahlungsbilanzeffekt, "local content" und "value added") erfüllt. Besteht es diesen Test, wird eine ergänzende Betrachtung angestellt, in der die nicht-quantifizierbaren Effekte auf der Ertrags- und Kostenseite gegeneinander abgewogen werden.

Hierbei ergeben sich wohl unvermeidlich Gefahren der einseitigen und willkürlichen Färbung eines Urteils, die sich allenfalls dadurch etwas eingrenzen lassen, daß man die Möglichkeit zum Gegengutachten eröffnet sowie eine spätere Erfolgskontrolle installiert, deren Erfahrungen nach und nach helfen werden, die Urteilstkraft zu verbessern.

Treten in diesen Prüfungen Bedenken auf, wird man zunächst versuchen, Änderungen im Projektvorschlag zu erreichen, durch die die bestehenden Einwände beseitigt oder abgemildert werden. Gelingt dies nicht, wird die Tatsache, daß es sich um ein rentables Vorhaben handelt, allein nicht ausreichen, eine Genehmigung zu erteilen.

Stellt sich andererseits beim Rentabilitätstest heraus, daß ohne Zugeständnisse in den übrigen Genehmigungsvoraussetzungen keine hinreichende Ertragskraft erreicht wird, so könnten solche Zugeständnisse evtl. in Betracht gezogen werden, wenn in der ergänzenden Abwägung ein sehr positives Bild von dem betreffenden Vorhaben entstanden ist. Fehlt es an beidem, an Rentabilität (unter den ursprünglichen Bedingungen) und an externen Ersparnissen (nicht quantifizierbarer Art), so bliebe nur die Ablehnung.

IV. Aspekte der Durchführung selektiver Förderungs-
maßnahmen¹⁾

1. Aufgaben

Die bei der Durchführung von Förderungsmaßnahmen gegen-
über ausländischen Direktinvestitionen anfallenden Auf-
gaben lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- (a) Entscheidungen über die Aufnahme von Projekten
in eine bestimmte Förderung,
- (b) Erfüllung der Förderungszusagen durch die zu-
ständigen Stellen,
- (c) Kontrolle der geförderten Unternehmen auf fort-
bestehende Förderungswürdigkeit.

Zu (a)

Hier geht es darum, mit Hilfe der im vorigen Abschnitt
besprochenen Beurteilungsinstrumente über Anträge von
Investoren auf Genehmigung eines Vorhabens zu entschei-
den und die Erfüllung bestimmter Anforderungen durch
ein Projekt mit der konkreten und bindenden Zusage der
für solche Fälle vorgesehenen Vergünstigungen zu hono-
rieren. Das letzte gilt natürlich nur insoweit, als dies
sinnvollerweise überhaupt im voraus erfolgen kann. Wo
es um Tatbestände geht, die der Investor erst noch rea-
lisieren muß, kann es sich allenfalls um eine Bestäti-
gung der zum Zeitpunkt der Vornahme der Investition
gültigen Regelung handeln, mit der sich der Investor
dagegen absichern möchte, daß die Vorschriften später
geändert werden.

1) Fragen der Durchführung von Förderungsmaßnahmen werden eigentlich
erst aktuell, wenn das Instrumentarium vollständig konzipiert und
formuliert ist. Da unterschiedliche Förderungspolitiken aber ver-
schiedene Durchführungsprobleme aufwerfen, wird dieser Fragen-
komplex jetzt (vor der Betrachtung einzelner Instrumente) be-
handelt.

Durch die Genehmigung erhält ein Investitionsvorhaben - wie es in den einschlägigen Bestimmungen vieler Staaten heißt - den Status eine "approved investment", womit es qualifiziert ist, an den allgemeinen Investitionsförderungsmaßnahmen teilzunehmen.¹⁾

Das Genehmigungsverfahren kann theoretisch ein bloß formaler Akt sein, in der Art einer Registrierung, wenn ein Land den ausländischen Investoren einen weiten Betätigungs- und Gestaltungsspielraum läßt und die Zulassung lediglich an die Erfüllung von Bedingungen knüpft, wie sie beispielsweise das deutsche Unternehmensrecht hinsichtlich Gründung, Niederlassung und Eintragung einer Firma kennt. Aus den bereits früher geschilderten Gründen findet sich praktisch kein Entwicklungsland im Falle ausländischer Investitionen zu einer so freiheitlichen Lösung bereit. Man neigt bei der Mehrheit eher zum entgegengesetzten Extrem, das gekennzeichnet ist durch die Existenz eines umfangreichen Katalogs von mehr oder weniger flexibel formulierten Grundsätzen und Vorschriften, nach denen die Eignung eines Investitionsvorhabens zu prüfen und bei positivem Befund zu genehmigen ist.

Insbesondere dann, wenn der Verwaltung ein gewisser Entscheidungsspielraum überlassen ist, kommt es in solchen Genehmigungsverfahren oft zu umfangreichen und mitunter zähen Verhandlungen zwischen ihr und

1) Es würde damit z.B. zum Kreis der von einem Investitionsschutzabkommen und ebenso von einem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen dem Herkunftsland des Investors und dem betreffenden Entwicklungsland erfaßten Kapitalanlagen gehören.

Investor über die von diesem zu erfüllenden Anforderungen.¹⁾ Je weniger definitiv die Zulassungsbedingungen, d.h. je mehr im Einzelfall "on merits" (entsprechend einem jeweils zu bildenden Gesamturteil) entschieden werden kann, umso qualifizierter und kompetenter müssen bearbeitende und urteilende Regierungsstelle(n) sein. Ist das Verfahren stärker objektiviert, existieren eindeutige und einfach anzuwendende Kriterien, so sind die Anforderungen geringer.

Entsprechende Überlegungen gelten auch für die Aufgabe, dem Investor die Gegenleistungen definitiv zuzusagen, die der Staat für Investitionen offeriert, die bestimmte Merkmale erfüllen. Sind diese Merkmale so formuliert, daß Interpretationsschwierigkeiten in der Praxis weitgehend entfallen und sind die dazugehörenden Vorteile ebenso eindeutig fixiert, ist die formelle Zusage eine reine Routineentscheidung, wenn sie nicht sogar ganz entfällt, da die verschiedenen incentives in die entsprechenden Gesetze (z.B. das Einkommensteuergesetz) eingearbeitet sind. Werden - um das andere Extrem anzusprechen - weder die Förderungskriterien eindeutig operational definiert, noch die entsprechenden Förderungsmaßnahmen klar eingegrenzt, muß jeder Entscheidung eine umfangreiche Analyse vorangehen und hat jedesmal eine Abstimmung zwischen den Ressorts stattzufinden, die durch die Gewährung von Vergünstigungen betroffen sind.

1) Diese können sich auf alle im vorigen Abschnitt behandelten Punkte erstrecken; geprüft und ggf. mit Änderungswünschen versehen werden aber auch Sachverhalte, wie die Höhe von Lizenz-, Beratungs- und anderen Gebühren- Darlehens- und Kreditbedingungen sowie andere vertragliche Vereinbarungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft.

Das letztere wird auch dann notwendig sein, wenn Ausnahmen von der Regel zur Debatte stehen, also wenn z.B. von einem Investor mit einem attraktiven Projekt Forderungen gestellt werden, die über die normalen Angebote des Entwicklungslandes hinausgehen oder wenn er sonstige nicht vorgesehene Zusagen von der Regierung verlangt. Zur Würdigung der geschilderten Alternativen wird im Abschnitt 2) gleich noch einiges auszuführen sein; bevor hier zunächst aber weitere Aufgaben besprochen werden, verdienen zwei Punkte wenigstens eine kurze Erwähnung.

Der erste gilt der zeitlichen Begrenzung des Entscheidungsverfahrens. Um den zahlreichen Klagen ausländischer Investoren über die zu langen Zeiträume zwischen Antragstellung und Herausgabe einer Entscheidung zu begegnen, ist empfohlen worden, dem Antragsteller einen Anspruch auf einen Bescheid innerhalb einer bestimmten Frist (von bspw. drei Monaten) einzuräumen. Ist bis zu ihrem Ablauf keine Ablehnung erfolgt, solle der Antrag als genehmigt gelten. Der Gedanke, die Verwaltung in irgendeiner Weise unter Zeitdruck zu setzen, ist kein schlechter Ansatz; es wären bei dem gemachten Vorschlag aber wohl Vorkehrungen erforderlich, die es einem Investor mit zweifelhaftem Projekt unmöglich machen zu einer Genehmigung qua Terminüberschreitung zu kommen.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die Informationen, die die Regierung vom Investor bezüglich seines Vorhabens verlangt. In vielen Fällen sind umfangreiche Fragebogen auszufüllen,¹⁾ die alle Aspekte - ange-

1) Der pakistanische umfaßt bspw. 10 große Seiten mit 14 Hauptfragengruppen und über 100 Unterpositionen; er ist in 30-facher Ausfertigung einzureichen.

fangen von der Höhe des Nominalkapitals über Beteiligungsverhältnisse, Investitionsvolumen, Finanzierungsweise, Produktionsvolumen, Kosten, Preise Beschäftigte und Export/Importvolumina bis zu Marktanteilen - des vorgesehenen Projekts erfassen. Sieht man einmal von der sicher nicht immer unbegründeten Sorge der Antragsteller ab, ihre darin zu offenbarenden Kalkulationsinterna könnten der Konkurrenz bekannt werden, so bestehen vordergründig gesehen eigentlich kaum Schwierigkeiten, die geforderten Angaben zu machen; denn der Investor muß und wird sich ja auch selbst über alle Einzelheiten und die wahrscheinliche Entwicklung Gedanken machen und dazu Zielvorstellungen entwickeln. Sehr problematisch wird es für den um Genehmigung nachsuchenden Investor aber dann, wenn seine Angaben - insbesondere auch soweit sie sich auf die fernere Zukunft beziehen - den Charakter einer ihn bindenden Festlegung erhalten, - z.B. dadurch daß sie das Entwicklungsland zum Bestandteil seiner Genehmigungsentcheidung macht.¹⁾ Daß die investierenden Unternehmen hier bemüht sein werden, sich eine größtmögliche Flexibilität zu erhalten, kann nicht verwundern.

Zu (b)

Es ist eine weitgehend organisatorische Aufgabe, sicherzustellen daß ein Investor die ihm zugesagten bzw. ihm aufgrund gesetzlicher oder anderer Vorschriften zustehende Behandlung auch tatsächlich erfährt. Bei dem zuletzt Erwähnten handelt es sich

1) Entsprechendes geschieht z.B. in Pakistan und kann im Falle der Nichterfüllung zur Außerkraftsetzung von Teilen oder auch der ganzen Genehmigung führen. In einer Anmerkung des Fragebogens, den die Investoren auszufüllen haben, heißt es ausdrücklich: "Government reserves the right to cancel in part or in full the provisions of the Permission Letter, if any, should the conditions laid therein remain unfulfilled."

ganz allgemein darum, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung herzustellen und zu gewährleisten. Soweit es um die Einhaltung und das "Wirksamwerdenlassen" von Zusagen und Abmachungen geht, ist ein Weg zu finden, der diese auch für all jene Stellen verbindlich macht, die zwar mit der Einhaltung und Durchführung befaßt, aber selbst nicht an der Entstehung solcher Zusagen beteiligt waren.

Wie die Praxis zeigt, kann das einmal dadurch erreicht werden, daß ein Regierungsdekret erlassen wird, in dem die untergeordneten Behörden und Ämter angewiesen werden, in dem speziellen Fall so und so zu verfahren. Denkbar ist auch, daß der Investor eine Art Zertifikat erhält, das er bei all den Stellen vorlegt, von denen er eine bestimmte, im Dokument beschriebene Behandlung verlangen kann. An sich ist das alles kaum problematisch und hier mehr der Vollständigkeit halber erwähnt. Schwierigkeiten liegen allerdings darin, die Kompetenzen klar und sachgerecht abzugrenzen. Auf diesen Punkt wird im folgenden Abschnitt 2) eingegangen.

Zu (c)

Da einem Entwicklungsland normalerweise daran liegt, daß genehmigte Projekte ohne Verzögerung verwirklicht werden und bei den Investoren nicht notwendigerweise immer das gleiche Interesse vorhanden ist,¹⁾

-
- 1) Er mag sich z.B. die Genehmigung verschafft haben, weil er im Augenblick günstige Bedingungen erwarten konnte, an einer sofortigen Realisierung mag er weniger interessiert sein. Hauptmotiv könnte auch gewesen sein, einem Konkurrenten zuvorzukommen, obwohl er erst für später eine verwirklichungsreife Situation erwartet. Er könnte sich die Genehmigung auch einfach "auf Vorrat" beschafft haben, um später nicht mehr durch langwierige Verhandlungen aufgehalten zu werden.

versucht man hier, sich gewisse Beeinflussungsmöglichkeiten zu sichern. Ein Vorschlag geht dahin, die Hinterlegung eines Geldbetrages zu verlangen, der etappenweise (je nach Fortschritt des Projekts) wieder freigegeben wird. Denkbar wäre z.B. auch, daß - wo derartiges im Gebrauch - die Übergabe des "promotion certificate" erst nach einer bestimmten Frist erfolgt, während der vom Investor eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen oder einzuleiten sind.

In Thailand¹⁾ verfährt man nach diesem Muster und hat für diese und weitere Kontrollaufgaben eigens eine "Supervision Division" innerhalb der obersten Entscheidungsinstanz für alle mit Investitionen zusammenhängenden Fragen - dem "Board of Investment" - gebildet. Während der ersten sechs Monate nach der Genehmigung wird hier vom Investor erwartet, daß er die vorgesehene Gesellschaft gründet und eintragen läßt und den Import der benötigten Anlagen vorbereitet. Bis zum Beginn der Produktion überzeugt sich die Supervision Division häufiger über den Stand des Projekts; danach unternimmt sie wenigstens einmal im Jahr einen Besuch bei der Firma, um sich von der aktuellen Entwicklung ein realistisches Bild machen und dem Investment Board berichten zu können. Zwar soll damit in erster Linie festgestellt werden, ob die getroffenen Vereinbarungen oder Absichtserklärungen von seiten des Investors eingehalten werden; es bietet sich dabei allerdings auch die Chance, Schwierigkeiten zu erkennen, die vom Entwicklungsland ausgehen und die durch Aktivitäten der Regierung beseitigt oder gemildert werden könnten.

1) Die Information ist einem unveröffentlichten Paper der UNIDO entnommen.

Ein Mittel, mit dem man z.B. in Pakistan kontrollieren will, ob der Investor sein Projekt wie vorgesehen verwirklicht, sind periodisch von diesem einzureichende "progress reports", die aber wohl nicht so viel an gegenseitiger Information bewirken können, wie Besuche in einem Betrieb. Diese erfordern freilich einen sehr hohen Einsatz an qualifiziertem Personal, sonst werden sie nicht viel nützen können.

2. Zur Frage der Zuständigkeiten und Ermessensspielräume

Die Antwort auf die Frage, wem die eben beschriebenen Aufgaben innerhalb des Regierungsapparates zur Lösung übertragen werden sollen, hängt - soweit es sich um Entscheidungsaufgaben handelt - sehr davon ab, welche Anforderungen die Anwendung der Entscheidungskriterien stellt. Je mehr Anstrengungen darauf verwandt werden, ein Förderungskonzept zu entwickeln, das

- (a) es erlaubt, einen Katalog klar definierter Minimalforderungen ohne besondere Gegenleistungen durchzusetzen, (weil in einem Land ein sehr gutes Investitionsklima besteht und auch in Zukunft erwartet wird),
- (b) weitergehende Anliegen in Förderungskriterien zum Ausdruck bringt, die wenig auslegbar sind und das
- (c) die bei einer Erfüllung der Förderungskriterien gewährten Gegenleistungen im voraus exakt und möglichst in Gesetzesform festlegt,

umso unproblematischer ist die Benennung oder Auswahl der Stelle, die die Anträge der Investoren bearbeiten soll. Es könnte dies z.B. eine Abteilung des Industrieministeriums sein. Mögliche Beurteilungsdifferenzen mit anderen Ressorts sind auf ein Minimum

beschränkt, da der Ermessensspielraum gering ist. Interessenkonflikte müssen schon bei der Formulierung der Bestimmungen ausgetragen werden. Weitere Vorteile liegen auf der Hand: Zeitliche Verzögerungen werden sich kaum ergeben, da ein komplizierter Verwaltungsdurchlauf entfällt. Das System ist transparent, da im voraus eindeutig festliegt, was ein Investor erwarten kann und was von ihm verlangt wird. Das Feld für bewußte Begünstigungen und Behinderungen ist klein, Personalbedarf und Verwaltungsaufwand sind geringer.

Aus einer Reihe von Gründen weichen die meisten Entwicklungsländer in ihren Förderungssystemen von dem skizzierten Muster mehr oder weniger weit ab: Oft sind die bestehenden Regelungen nicht als geschlossenes Konzept geschaffen, sondern nach und nach entstanden - teils auf Druck einzelner Investoren hin, teils um mit anderen Ländern gleichzuziehen. Auch dort wo man systematischer vorgeht oder vorgehen will, fehlt es an Erfahrungen über die Wirksamkeit bestimmter incentives, ändern sich die Interessenschwerpunkte mitunter sehr rasch, fällt es schwer, die verschiedenen Anliegen in operationalen Formeln auszudrücken. Nicht gering ist auch die Hoffnung, in Verhandlungslösungen, für die naturgemäß flexible Bestimmungen notwendig sind, die jeweils besten Ergebnisse für das Land erzielen zu können. Schließlich scheuen sich die einzelnen Ressorts, eigene Eingriffsmöglichkeiten aufzugeben, weil sie sich die Chance offenhalten wollen, bei einer anderen als der erwarteten Entwicklung kurzfristige Änderungen vorzunehmen. Nicht zuletzt spielen Prestigegesichtspunkte eine Rolle.

Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, daß über die Genehmigung und Förderung einzelner ausländischer Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern zumeist auf hoher Ebene und manchmal auch wenig koordiniert von einer Reihe von Ressorts auf der Basis interpretationsfähiger Bewertungsmaßstäbe entschieden wird. Hierbei sind eine Reihe möglicher Nachteile nicht zu übersehen: Eine fehlende Zentralisierung der Entscheidungen kann - abgesehen von der Erschwernis, daß sich der Investor an mehrere Stellen zu wenden hat - zu unterschiedlichen Urteilen und länger dauernden Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten führen. Angesichts des Aufwandes, der notwendig ist, um ein Projekt verwirklichungsreif zu planen, wird eine große Unsicherheitsmarge hinsichtlich der staatlichen Reaktion eine entsprechende Bereitschaft der Investoren sehr beeinträchtigen. Projektprüfung und -beurteilung beim Entwicklungsland binden qualifizierte Kräfte, für die es einen ebenso dringenden, wenn nicht dringenderen Bedarf an anderer Stelle gibt, - z.B. in der Untersuchung von Investitionschancen und der Vorbereitung von Projekten, die man potentiellen Investoren zur Verwirklichung offerieren kann. Spielräume für Verhandlungslösungen werden sich in den wenigsten Fällen für das Entwicklungsland auszahlen; die Investoren sind oft in der besseren Position.

Angesichts dieser Nachteile ist zu fragen, mit welchen Änderungen man ihnen begegnen könnte, auch wenn man nicht ganz nach dem eingangs beschriebenen Muster verfahren will. Dabei bietet sich die Form des Komitees oder Ausschusses an, wie sie unter dem Namen "Board of Investment" am Beispiel Thailands bereits

erwähnt wurde. In ihm wären etwa repräsentiert: das Planungsdepartment (Vorsitz), das Industrieministerium (stellvertr. Vorsitz), das Finanz- und Handelsministerium, die Notenbank (vor allem in ihrer Eigenschaft als Zentralstelle für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland), die staatliche und/oder private Entwicklungsbank sowie - evtl. in beratender Funktion Vertreter von Geschäftsbanken, Investitionshäusern (investment corporations) und der bestehenden Industrie. Ein ihm zur Verfügung stehendes Sekretariat würde eingehende Anträge prüfen, evtl. offen gebliebene Fragen mit dem Investor zu klären versuchen, eine ausführliche Stellungnahme erarbeiten und dann dies alles dem Board vorlegen. Dort hätte man sich nun auf der Basis der in einem Investitionsgesetz oder im Entwicklungsplan niedergelegten Leitlinien ein Urteil zu bilden und das Projekt in eine dafür vorgesehene Förderstufe aufzunehmen, also z.B. auch die früher erwähnten Dekrete bzw. Zertifikate zu erstellen.

Nach den obigen Ausführungen erscheint es zweckmäßig, daß die Förderungsinstrumente, die überhaupt in Frage kommen nach Volumen und Dauer im voraus eindeutig festgelegt sind. Ein Investitionsgesetz würde also z.B. (vereinfacht ausgedrückt) bestimmen: Investitionen höchster Priorität (Stufe A) werden für acht Jahre von der Einkommensteuer befreit, Anlageimporte sind zollfrei, Rohmaterialeinfuhren sind zu 50 % von der Zollpflicht befreit; für die mittlere Kategorie (Stufe B) betragen die entsprechenden Fristen und Sätze soundsoviel; für die Stufe C gelten die und die Werte. Bei der Ansiedlung in den als Entwicklungsregion ausgewiesenen Landesteilen stellt der Staat das

Gelände für die ersten 10 Jahre pachtfrei zur Verfügung. So wie im letzten Satz geschehen, sollten die Merkmale, die für die Einstufung in eine bestimmte Kategorie hauptsächlich maßgebend sind, deutlich herausgestellt werden; das verringert die Unsicherheit beim Investor.

Zur Beschleunigung des Verfahrens und Entlastung des Board könnte der Vorsitzende bevollmächtigt werden, über Anträge bis zu einer bestimmten Größenordnung selbständig auf der Basis des Prüfungsberichtes zu entscheiden. Daran daß die Entscheidungen auf einer sehr hohen Ebene fallen, wird sich aber aus den früher genannten Gründen¹⁾ kaum etwas ändern, obwohl den Verantwortlichen eigentlich an einer Objektivierung und damit Entpolitisierung der Entscheidungen liegen müßte. Sie wären dann nämlich besser gegen die Beschuldigung der - wie es manchmal heißt - "Kollaboration mit dem ausländischen Monopolkapital" abgeschirmt, die ihre politischen Gegner gegen sie erheben.

1) Ein zusätzlicher Grund ist die oft beträchtliche Diskrepanz in der Qualifikation und Einsicht in die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit ausländischer Investitionen zwischen der Spitze der Verwaltung und ihrem breiteren Unterbau. Dieses als "communication gap" bezeichnete Phänomen ist sehr verbreitet.

V. Konsequenzen für die Behandlung inländischer
Privatinvestitionen

Selbst wenn im Ausgangspunkt Investitionsförderungsmaßnahmen mit Blick auf eine Vermehrung der ausländischen Engagements eingeführt wurden, so ist es doch gar keine Frage, daß inländischen privaten Investoren die gleichen Chancen geboten werden müssen. Das ist schon im Interesse der Wettbewerbsgleichheit erforderlich. Es ist aber auch geboten, um die Kapitalbildung im Land anzuregen und den produktiven Einsatz von Ersparnissen zu fördern. Die Stärkung und Vergrößerung der einheimischen Unternehmerschaft ist auch ein wichtiges Anliegen, nicht zuletzt unter dem Aspekt, sie zur Teilhaberschaft an ausländischen Unternehmen im eigenen Land und nach Möglichkeit auch zu deren verantwortlicher Übernahme zu befähigen. Vereinzelt wird sogar ein gewisser Schutz der inländischen Unternehmer in der Form praktiziert, daß eine Reihe von Industriezweigen ausschließlich einheimischen Investitionen vorbehalten werden.

Die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen eines Landes, die sich in seinen Förderungskriterien niederschlagen, gelten für aus- und inländische Investitionen gleichermaßen; insofern besteht also auch gar kein Anlaß zur Differenzierung. Da bei inländischen Trägern von Investitionen einige Vorbehalte entfallen, auf die bei ausländischen Investitionen besonders geachtet wird - so z.B. Fragen der Beteiligung von lokalem Kapital und Leitungspersonal, Transfergesichtspunkte, Bewertung von eingebrachten Patenten und anderen Aktiva - gestaltet sich hier das Prüfungs- und Genehmigungsver-

fahren einfacher. Dafür sind aber wahrscheinlich andere Aspekte - wie die Prüfung der technischen Realisierbarkeit, der kommerziellen Lebensfähigkeit und Finanzierung - stärker zu berücksichtigen. In Reaktion auf diese Unterschiede hat man z.B. in Pakistan für inländische Investitionen (sofern es sich um Bereiche handelt, die in der sog. "Priority List" enthalten sind) die Beurteilungs- und Genehmigungsvollmacht den Finanzierungsinstitutionen übertragen, die den benötigten Devisenkredit einräumen. Ausländische Investoren haben dagegen in jedem Fall einen Antrag beim "Investment Promotion Department" zu stellen.

Gegen den Grundsatz, die inländischen Investitionen nicht schlechter zu stellen als die ausländischen, wird offenbar nicht verstoßen, wenn man im Falle der letzteren Entgegenkommen in Punkten zeigt, die für inländische Investitionen keine Bedeutung haben. Dies betrifft im wesentlichen Fragen wie:

- Zusicherung der Transferierbarkeit von Gewinnen und Liquidationserlösen,
- Abschluß von Kapitalschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen mit Industrieländern,
- großzügige Behandlung ausländischer Beschäftigter in bezug auf Einkommens- und Ersparnis transfer sowie in der fremdenpolizeilichen Aufsicht, der sie unterworfen sind,
- Eröffnung von Beratungsstellen, die ausländische Investoren mit den Bedingungen und Möglichkeiten des betreffenden Entwicklungslandes vertraut machen.

Abschließend sei noch angemerkt, daß es einem ausländischen Investor kaum gleichgültig sein wird, welche Behandlung die einheimischen privaten Unternehmer erfahren. Werden diese sehr stark reglementiert und kontrolliert, dürfte das seine Anlagebereitschaft eher negativ beeinflussen, selbst wenn ihm gegenüber allerlei Versicherungen bezüglich seiner Entfaltungsmöglichkeiten abgegeben werden.

3. Kapitel

VERBESSERUNG DES INVESTITIONSKLIMAS

I. Bemühung um Stabilität und Stetigkeit in den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen

1. Image-Verbesserung

"Das Investitionsklima in den Entwicklungsländern ist zur Zeit durchweg gekennzeichnet durch Mängel im sozialen Aufbau und an politischer Stabilität. Viele Länder befinden sich bei der Gestaltung ihrer Wirtschaft im Stadium des Experiments, sie versuchen, Organisationsformen und Methoden verschiedener Wirtschaftssysteme gleichzeitig anzuwenden und miteinander in Einklang zu bringen...Ihr Verhalten gegenüber ausländischen Investitionen spiegelt diese Unsicherheit wider."¹⁾ Eine kürzere Formel lautet: Less developed countries are considered... to be unstable, and their governments unreliable."²⁾ Der Pearson-Bericht spricht davon, daß "... in an environment unsympathetic to all private entrepreneurship it is hardly surprising that foreign investors sense danger."³⁾

In allen diesen Zitaten kommt zum Ausdruck, daß das formale Bekenntnis der weit überwiegenden Mehrheit der Entwicklungsländer, ausländische Direktinvestitionen könnten wertvolle Beiträge zu ihrem wirtschaftlichen Aufbau leisten und seien daher erwünscht, noch keinesweg ausreicht,

¹⁾ Dr. Ter Nedden: Rechtsschutz für Kapitalanlagen in Entwl., in: Hdb.d. Entw.hilfe, Loseblattsamml.Bd.II, A 65,1. Lieferung, Juni 1969.

²⁾ Yair Aharoni: The Foreign Investment Decision Process, Boston (Mass.) 1966, zit. nach Dev.Digest, Vol. VII, Nr. 2/69, S. 105.

³⁾ Partners in Development, a.a.O., S. 105.

ein günstiges Klima, eine attraktive "Umgebung" für mehr private ausländische (und inländische) Investitionen zu schaffen. Bekenntnisse, auch wenn sie von einer guten "Public Relations-Abteilung" verbreitet werden, können z.B. nicht das gesetzliche Rahmenwerk und seine konsequente Beachtung ersetzen, auf das eine funktionierende Wirtschaft mit viel privater Dispositionsfreiheit angewiesen ist.

Ein Bedarf an gesetzlichen Regelungen besteht insbesondere für die Bereiche: Gründung und Betrieb von Unternehmen, Erwerb und Übertragung von Immobilien- und Produktionsmitteleigentum; Kauf, Verkauf und Kreditgewährung sowie sonstiger Leistungsaustausch und Leistungsstörungen; Wertpapier- und Versicherungswesen; "labour relations" (Betriebsverfassung, Arbeitsrecht, Gewerkschaften, Mindestlöhne, Sozialversicherung); Wettbewerbsrecht (Schutz gegen unlauteren Wettbewerb, Abwehr von Wettbewerbsbeschränkungen); Steuern und sonstige Abgaben. Eine unabhängige Rechtsprechung wäre ein bedeutender Aktivposten.

In der Ausgestaltung des eben angesprochenen rechtlichen Rahmens muß sich die Aufgeschlossenheit für die Belange einer "mixed economy" zeigen. Er muß für in- und ausländische Unternehmen gleichermaßen gelten und in- und ausländische Rechtstraditionen und Praktiken in Einklang bringen. Insofern reicht es auch nicht, einfach ganze Sektionen ausländischer Gesetzgebung für das Inland zu übernehmen. Gerade dann wäre nämlich fraglich, ob Stabilität und Stetigkeit in diesen Grundsatzregelungen auch bei eventuellen politischen Veränderungen erhalten bleiben könnten.

Da nun allerdings vieles von der zu gestaltenden Materie für diese Länder neu ist, kann kaum ein grundsätzlicher Konsens, eine nicht mehr zur Debatte stehende Grundübereinstimmung, in den hier relevanten Fragen erwartet werden. Daraus erklärt sich wohl zu einem guten Teil die Empfindlichkeit auf seiten der Investoren gegenüber möglichen Änderungen in den die Regierung tragenden Kräften, und das wiederum bestimmt den Wunsch nach weitergehender Absicherung ihrer Position in vertraglichen und anderen Formen. (vgl.u.)

2. Spannungsvermindernde Wirtschafts- und Investitionsförderungs politik

Stabilität in politischer Hinsicht ist eng verzahnt mit Stabilität und Stetigkeit im ökonomischen Bereich. Eine Politik, die im Interesse des größtmöglichen Wachstums andere Belange vernachlässigt, wird wegen der sich daraufhin mehr und mehr verstärkenden Spannungen an anderer Stelle bald auch die Verwirklichung ihrer Wachstumsziele gefährden. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Erhaltung einer relativen monetären Stabilität im Inneren, der Vermeidung extremer Zahlungsbilanzungleichgewichte sowie dem Abbau sozialer Spannungen zu.

Bei den Bemühungen um eine Steigerung der Investitionen können sich Konflikte mit dem Stabilitätsziel insbesondere daraus ergeben, daß

- bei der Erstellung privater Projekte zur Schaffung komplementärer Anlagen und Einrichtungen öffentliche Ausgaben außerhalb der laufenden Investitionsprogramme zusätzlich übernommen werden,
- öffentliche Leistungen weit unter Selbstkosten abgegeben werden,

- es ohne sonstige Kompensation zu Einnahmeverzichten oder -ausfällen kommt und die Gesamtausgaben ihre alte Höhe behalten,
- die Gewährung von Finanzhilfen (Kredite, Darlehen, Zins-subventionen) in stabilitätsgefährdender Weise erfolgt.

Man wird die aufgezählten Gefahrenmomente im Auge behalten müssen, obgleich das natürlich noch keine Garantie dafür ist, daß - falls es geschieht - auch alle anderen möglichen Ursachen einer Geldwertverschlechterung unter ausreichender Kontrolle sind. ¹⁾

Zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten ist es in vielen Entwicklungsländern dadurch gekommen, daß die bisherige Industrialisierung - eine in dieser Richtung anregend wirkende staatliche Politik hat dazu in nicht geringem Umfang beigetragen - überwiegend im Bereich der Importsubstitution von Konsumgütern erfolgte, bei der der Anteil eingeführter Materialien, Teile und Produktionsanlagen hoch blieb. Da die inländische Nachfrage nach diesen Konsumgütern und damit der Importbedarf auf der Vorstufe der Produktion stark anstieg, während die Exporteinnahmen gleichzeitig in weit geringerem Tempo zugenommen haben und Kapitalimporte primär andere Lücken zu füllen hatten, konnten Zahlungsbilanzengpässe nicht ausbleiben. Bezogen auf die Investitionsförderungs politik wird es hier also darauf ankommen, durch eine entsprechende Gestaltung von Zulassungsgrundsätzen und Anreizen die inländische Produktion

1) Ohne daß hier darauf näher eingegangen werden könnte, sei doch eine Warnung gegenüber der Einstellung ausgesprochen, die meint, hinsichtlich einer Verteidigung des Geldwertes "...unter Hinweis auf die Erfordernisse eines raschen Wachstums Konzessionen machen zu dürfen..." Darin läge eine "Unterschätzung der nachteiligen Wirkungen einer Geldentwertung, zumindest derjenigen, die auf längere Sicht hin zu erwarten sind." (R.Meimberg: Zur Problematik langfristiger Entwicklungspläne, in: Z.f.g.St. 1962, S. 492).

der benötigten Zulieferungen zu erhöhen und mehr Gewicht auf den Aufbau exportintensiver Produktionszweige zu legen (s.u.). Auch ein Einsatz anderer Exportförderungsmaßnahmen erscheint neben dem Versuch, die traditionellen Ausfuhren zu verbreitern, erwägenswert.

Die unbefriedigende Versorgungslage großer Teile der Bevölkerung und die sehr krassen Einkommensunterschiede in vielen Entwicklungsländern bilden eine permanente Quelle sozialer Spannungen. Wo diese zu häufigen Arbeitskämpfen und zur Entstehung bzw. Verstärkung radikaler politischer Gruppierungen führen, belasten sie das Investitionsklima. Will man in dieser Lage die Zuflucht zu einem Zwangssystem vermeiden, gilt es beizeiten Lösungen zu finden, die beidem Rechnung zu tragen versuchen - dem Drängen der Vielzahl der Bezieher kleiner und kleinster Einkommen nach einem höheren Anteil am Sozialprodukt und dem Wunsch, die Sparfähigkeit, Initiative und Risikobereitschaft in dem verhältnismäßig kleinen Kreis der vorhandenen privaten Unternehmer zu erhalten.

Da eine Einkommensumverteilung zugunsten der wenig Verdienenden die Sparquote empfindlich reduzieren würde, ohne daß sich gleichzeitig die Lage der Empfänger wesentlich veränderte, kann im Interesse des weiteren Wachstums in dieser Richtung nicht sehr viel geschehen. (Das ist übrigens unter sozialistischen Vorzeichen nicht anders; die Notwendigkeit der Akkumulation ist ja hier nicht geringer, sie erfolgt nur in der Hand des Staates.) Immerhin, die Sicherung der physischen Existenzfähigkeit aller seiner Bürger, d.h. die Schaffung eines Minimums an sozialer Sicherheit erkennen praktisch alle Staaten als bindende Verpflichtung an.

Abgesehen von der grundsätzlichen und zentralen Aufgabe, auf eine Drosselung des Bevölkerungswachstums hinzuwirken, ist in diesem Zusammenhang auch an Verbesserungen des Gesundheitswesens sowie an den Versuch zu denken, die unkontrollierte Zuwanderung zu den Städten, die Hauptursache der ständigen Ausweitung von Slum-Distrikten, einzuschränken. Ausgiebige Anstrengungen werden daneben zur Hebung des Bildungs- und Ausbildungsstandes zu unternehmen sein. Im industriellen Bereich selbst erscheinen Vorkehrungen gegen eine übermäßige Konzentration von Verfügungsmacht über Produktionsmittel geboten. Dazu bietet sich an, die Versuche von Neuanbietern, Zutritt zu einem Markt zu gewinnen, weitestmöglich zu unterstützen. Dem gleichen Ziel dienen auch Bestrebungen, die Eigentumsbasis im Bereich des Produktivkapitals zu verbreitern.¹⁾

Eine gesetzliche Regelung der Beziehung zwischen Kapital und Arbeit könnte - auch wenn sie noch nicht den Umfang an Ansprüchen der Arbeitnehmer sichern kann, der in Industrieländern üblich ist, - zu einer Versachlichung möglicher Konflikte beitragen. Im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen verdient in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden, daß in den unter ausländischem Einfluß stehenden Betrieben in puncto Lohn und Gehalt, freiwillige Sozialleistungen und sonstige Behandlung der Arbeitskräfte in der Regel mehr geboten wird als dem Durchschnitt der einheimischen Betriebe entspricht. Ihre vermehrte Ansiedlung würde den sozialen Fortschritt also eher begünstigen als hemmen.

1) In dieser Richtung ist beispielsweise in Pakistan ein ganzer Katalog von Maßnahmen eingeführt worden, von der Verpflichtung für einheimische Aktiengesellschaften, 60 % der ausgegebenen Anteile öffentlich zu pari anzubieten, über die Einführung neuer Steuerarten, wie Vermögenssteuer, Kapitalgewinnsteuer bis zu der Bestimmung, daß den Inhabern großer Industrieunternehmen die Erlaubnis zur Eröffnung von Banken und Versicherungsgesellschaften verweigert wird. (Vgl. Dritter Fünf-Jahrplan, a.a.O., S. 117).

3. Abbau direkter Kontrollen

Es mag ein Extremfall administrativer Komplizierung wirtschaftlicher Transaktionen sein, wenn z.B. in Indonesien zu bestimmten Zeiten 24 Unterschriften notwendig waren, bevor eine Importlizenz erteilt wurde. Eine weitgehende fallweise administrative Kontrolle privatwirtschaftlicher Abläufe - insbesondere was den grenzüberschreitenden Güter- und Leistungsaustausch, den entsprechenden Zahlungs- und Kapitalverkehr, Neu- und Erweiterungsinvestitionen, mitunter aber auch Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen, Kreditaufnahmen und Wertpapieremissionen, die Beschäftigung von Ausländern und vereinzelt auch die Preisgestaltung angeht - wird aber ebenso in vielen anderen Entwicklungsländern praktiziert. Die damit verbundenen Unsicherheiten, die Möglichkeit von Willkürentscheidungen, der erforderliche Aufwand an Zeit und Formalitäten tragen wesentlich zur schlechten Beurteilung des Investitionsklimas in jenen Ländern durch ausländische Geschäftsleute bei.

Es wäre sicher unrealistisch, die sofortige Beseitigung des gesamten Bewirtschaftungs- und Kontrollwesens zu verlangen; schon gar nicht kann das im Bereich der grenzüberschreitenden Transaktionen erwartet werden. Wenn aber ernsthaft an Verbesserungen des Investitionsklimas gelegen ist, darf auf den Versuch zur Straffung und Beschleunigung der Verfahren, zur eindeutigen Abgrenzung von Zuständigkeiten und den Erlass von wenig auslegbaren Richtlinien nicht verzichtet werden. Auch dürfen diese dann, wenn es sie gibt nicht fortwährend und ohne Berücksichtigung von Übergangsschwierigkeiten geändert werden.

Notwendig ist schließlich, immer wieder zu überprüfen, wo auf die direkte Einschaltung der Verwaltung verzichtet werden kann, welche Entscheidungsbefugnisse sich delegieren lassen. z.B. an die Entwicklungsbank oder sogar die Geschäftsbanken, welche Anliegen sich auch mit Hilfgeld-, finanz- und zollpolitischer Datensetzungen - also auf indirektem Wege - verwirklichen lassen und wo schließlich allein von der Funktion der Selbstregulierungskräfte des Marktes ein Ergebnis erwartet werden kann, das den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen gerecht wird.

Die wirtschaftlichen Erfolge, die z.B. in jüngster Zeit in Hong Kong,¹⁾ in Singapur²⁾ und Taiwan³⁾ erzielt wurden, wo man auf ein enges administratives "Korsett" und fortgesetzte Manipulationen für die private Wirtschaft entweder von vornherein verzichtet oder dies abgelehnt hat, geben zu denken, wenngleich hier ohne weiteres einzuräumen ist, daß in den genannten Fällen auch andere Faktoren eine wichtige Rolle gespielt haben dürften.

¹⁾ Vgl. Tong-yung Cheng: Hong Kong, A Classical Growth Model, A Survey of Hong Kong Industrialization 1948-1968, in: WWA, Bd. 104 (1970), Heft 1, S. 139.

²⁾ Vgl. (o.Verf.) Singapur: Industrialisierungspolitik zeigt beachtliche Erfolge, in: Die Außenwirtschaft, Nr.16/1970, S.387.

³⁾ Chien-sheng shih: Economic Development in Taiwan after the Second World War, in: WWA. Bd. 100 (1968 I), S. 113 ff.

II. Vergrößerung der Sicherheit für ausländische Kapitalanlagen

1. Gesetzlicher Eigentumsschutz

Das Urteil über die Höhe des nicht-kommerziellen Risikos einer Kapitalanlage in einem Entwicklungsland spielt in den Entscheidungen der Investoren eine wesentliche Rolle. Nur in engen Grenzen können günstige Ertragsaussichten eine geringere Sicherheit im nicht-wirtschaftlichen Sinne ersetzen. Das gilt insbesondere für den Typ von Investor, den man sich in Entwicklungsländern wünscht oder jedenfalls wünschen sollte, nämlich den erfahrenen Unternehmer, der ein umfangreiches Engagement eingeht, sich ins Entwicklungskonzept einpaßt und nicht den schnellen Rücktransfer von Gewinn und Kapital anstrebt.

Formal stehen bei der Schaffung von Sicherheiten für ausländische Kapitalanleger rechtliche Gestaltungsfragen, vor allem auf dem Gebiet der Eigentumsordnung, im Vordergrund. Von nicht geringer Bedeutung ist freilich auch die wirtschafts- und finanzpolitische Praxis, die, ohne das Eigentumsrecht eines Investors direkt anzutasten, faktisch eine erhebliche Beeinträchtigung der Nutzung des Eigentums und der Verfügungsmacht darüber bedeuten kann.¹⁾

In Anerkennung der Bedeutung, die ausländische Investoren dem Schutz ihres Eigentums zumessen, haben sich zahlreiche Entwicklungsländer gesetzlich zu einem solchen Schutz

1) So lassen sich z.B. durchaus Fragen stellen, wie: "Wann haben erhöhte Steuern, verschärfte Importrestriktionen, aber auch erhöhte Mindestlöhne, Preisstoppverordnungen usw. enteignenden Charakter?" (H.Giesecke: Industrieinvestitionen...a.a.O., S. 45).

Erwähnung verdient auch der Fall der ausgeprägten Geldentwertung, wenn keine Wertanpassungen erlaubt werden.

bereitgefunden. Darauf haben viele Investoren Wert gelegt, weil die einschlägigen Grundsätze aus dem allgemeinen Völkerrecht nicht unumstritten sind und von ihnen als eine zu unsichere Basis betrachtet werden.¹⁾

Zum Teil enthalten bereits die Verfassungen jener Staaten ein grundsätzliches Bekenntnis zum Privateigentum ebenso wie eine Umschreibung der Voraussetzungen, unter denen (als Ausnahme von der Regel) eine Enteignung möglich ist. In anderen Ländern beinhalten die sog. "foreign investment laws", "investment codes" oder "enterprise acts" derartige Regelungen. Soweit man sich Enteignungseingriffe gesetzlich vorbehält, hat man gleichzeitig den Betroffenen einen Anspruch auf "angemessene" Entschädigung zugesprochen. Neben einer befriedigenden Interpretation des Begriffes "angemessen", worunter wohl als Minimum der Buchwert am Enteignungszeitpunkt zu verstehen ist, sind für den ausländischen Investor jedoch weitere Punkte von großem Interesse, nämlich daß:

- die Entschädigung in Devisen festgesetzt wird,
- sie ohne Verzögerung zur Auszahlung kommt (oder andernfalls zu normalen Sätzen - etwa wie Staatsanleihen - verzinst wird),
- sie transferierbar ist,
- im Falle von Rechtsstreitigkeiten ein unabhängiges Gericht - vorzugsweise ein internationales - angerufen werden kann.

Die Eigentumsgarantie wäre unvollständig, würde sie nicht auch das Recht des Investors einschließen, über (versteuerte) Gewinne und Liquidationserlöse unbehindert verfügen zu können, auch soweit sie sie transferieren wollen.

1) Vgl. zum letzteren H.J.Abs: The Safety of Capital, in: Private Investment: The Key to International Industrial Development, a.a.O., S. 73.

Gesetzliche Regelungen, die den soeben beschriebenen Anliegen der Investoren Rechnung tragen, werden bei diesen noch nicht alle Befürchtungen ausräumen können; denn Gesetze lassen sich verändern, sie helfen nicht gegen eine Politik der schleichenden oder geräuschlosen Enteignung und sie bilden nur eine schwache Basis, um begründete Ansprüche des Investors - selbst wenn sie von einem Gericht bestätigt wurden - tatsächlich durchzusetzen. Wenn aus diesen Gründen und angesichts der Erfahrungen, die ausländische Eigentümer von Kapitalanlagen bisher immer wieder machen mußten, weitergehende Absicherungen gefordert werden, kann das nicht als ungerechtfertigte Mißtrauenserklärung aufgefaßt werden. Je mehr an einer dauerhaften und vertrauensvollen Zusammenarbeit vom Entwicklungsland aus tatsächlich gelegen ist, umso eher wird man diesen Wünschen nachkommen können.

Bedenken der ausländischen Investoren, ihre Position könnte sich auch im Wege von Gesetzesänderungen verschlechtern, ließen sich wohl - wenn auch evtl. nur nominal - dadurch verringern, daß ihnen gegenüber eine Schutzzerklärung erfolgte, die die gesetzliche Regelung bestätigte und für den Fall einer Gesetzesänderung - insbesondere hinsichtlich der Entschädigungsfrage - eine Schlechterstellung gegenüber der früheren Regelung ausschlosse.

Vorkehrungen gegen sog. geräuschlose Enteignungen erscheinen demgegenüber sehr viel schwieriger, da der Tatbestand kaum eindeutig abgegrenzt werden kann. Am ehesten dürfte hier noch eine Verpflichtung zur Nicht-Diskriminierung weiterhelfen, für deren Einhaltung dadurch eine gewisse Gewähr geschaffen sein kann, daß das Entwicklungsland der "multilateralen Konvention

über die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten" (näheres dazu folgt noch) angeschlossen ist. Auch bilaterale Investitionsschutzabkommen könnten nützlich sein.¹⁾

Hinsichtlich des dritten Punktes, mit dem die Durchsetzbarkeit von berechtigten Ansprüchen angesprochen wurde, ist einmal wenig zu sehen, was dem Investor im Alleingang weiterhelfen könnte; zum anderen bestehen hier größere Empfindlichkeiten der Entwicklungsländer. Im Grunde können hier nur die bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnten Ansatzpunkte für Lösungsmöglichkeiten wiederholt werden.

2. Bilaterale Investitionsförderungsverträge

Die z.B. von der Bundesrepublik bisher mit mehr als 40 Entwicklungsländern abgeschlossenen Investitionsförderungsverträge, die in einer schweizerischen Veröffentlichung²⁾ nach Textqualität und Zahl als führend bezeichnet werden, bezwecken vor allem eine Absicherung der Auslandsinvestitionen deutscher Staatsangehöriger gegen politische Risiken. Für die Verträge anderer Industrieländer gilt naturgemäß das gleiche. Sie enthalten daher insbesondere "Regelungen über die Inländerbehandlung und Meistbegünstigung, die Enteignung der Kapitalanlage und den Transfer von Kapital, Enteignungsentschädigung, Liquidationserlösen und Erträgen."³⁾ Fragen des

-
- 1) Freilich sind auch Fälle denkbar und auch tatsächlich vorgekommen, wo keines der erwähnten Mittel etwas auszurichten vermochte. Auf die erwähnten Mittel wird auf den folgenden Seiten noch im einzelnen einzugehen sein.
 - 2) U. Ammann: Der Schutz ausländischer Privatinvestitionen in Entwicklungsländern, Zürich u. St. Gallen 1967, S. 128.
 - 3) Dr. Ter Nedden: Rechtsschutz...a.a.O., S. 3.

Niederlassungsrechts, der Ein- und Ausreise sowie Erläuterungen zu den eigentlichen Vertragsformulierungen und eventuelle Sonderregelungen und Ausnahmen, die sich eine Seite vorbehält, werden üblicherweise in Protokolle aufgenommen oder erscheinen in einem zum Vertrag gehörenden Briefwechsel. Auch wenn Zweifel an der Fähigkeit solcher Verträge, die im Ausland eingesetzten Werte konkret sichern zu können, nicht ganz unbegründet sind, so dürfen sie doch durch psychologische und politische Wirkungen dazu beitragen, die Bereitschaft privater Unternehmen zur Kapitalanlage in vertragschließenden Entwicklungsländern zu erhöhen.¹⁾

Da in der Bundesrepublik - ähnlich wie in einigen anderen Industrieländern - das Bestehen eines Investitionsförderungsvertrages grundsätzlich als Voraussetzung dafür gilt, daß der Bund eine Garantie zur Abdeckung des politischen Risikos übernimmt, und da eine Reihe von Investitionen ohne eine solche Rückversicherung sehr wahrscheinlich nicht zustande kämen, liegt darin ein beträchtlicher Anreiz für Entwicklungsländer, solche Abkommen abzuschließen.

Zwar können auch bilaterale Investitionsschutzverträge ein Entwicklungsland nicht unbedingt von einem vertragswidrigen Vorgehen abhalten. Solche Entscheidungen erhalten aber durch die Existenz des Vertrages ein viel größeres Gewicht; denn das Land erschüttert damit seine internationale Glaubwürdigkeit und riskiert gleichzeitig auch eine schlagartige Verminderung zumindest seiner ausländischen Kapitalzuflüsse von privater Seite.

1) Vgl. U. Amman, a.a.O., S. 131

Werden die Anlagen von Firmen aus einem Industrieland in Verletzung bestehender Abkommen gegen ihren Willen in einem Entwicklungsland enteignet, so verzichtet die Regierung des Industriestaates heute aus politischen Gründen meist auf einschneidende Gegenmaßnahmen. Würde daraus von der einen oder anderen Regierung eines Entwicklungslandes der Schluß gezogen, solche Abkommen könnten jederzeit ohne Bedenken abgeschlossen werden, da ein späterer Verstoß ja keine schwerwiegenden Folgen hätte, so dürfte mit einer solchen Haltung doch der Vertrauensschaden unterschätzt werden, der mit eventuellen späteren Vertragsverstößen entstünde. Versuchte man dagegen bereits beim Abschluß solcher Verträge, sich gewisse Eingriffsmöglichkeiten offenzuhalten, wären im Falle ihrer eventuellen Realisierung derartige Konsequenzen weniger zu befürchten. Vorbehalte folgender Art könnten sich als nützlich erweisen: Der vertragliche Schutz erstreckt sich nur auf die von der Regierung genehmigten Investitionen; Ausnahmen von der Verpflichtung zur Gleichbehandlung in- und ausländischer Investitionen sind dann möglich, wenn darin - wie beispielsweise im Falle einer speziellen Förderung der einheimischen Kleinindustrie - keine Diskriminierung der ausländischen Investitionen liegt; Beschränkungen des Zugangs ausländisch dominierter Firmen zum inländischen Kredit stellen keinen Verstoß gegen das Vertragsgebot der Nicht-Diskriminierung dar.

Eine von Bachmann¹⁾ vorgeschlagene zeitliche Begrenzung der Schutzfristen und ein nach ihrem Auslaufen wirksam werdender Nationalisierungs- bzw. Sozialisierungsvorbehalt erscheint dagegen problematischer. Um den Vertrags-

1) Vgl. H. Bachmann: The External Relations of Less-Developed Countries, A Manual of Economic policies; Praeger Special Studies in International Economics and Development, New York, Wash., London 1968, S. 75.

zweck nicht zu gefährden, müßten die Fristen schon ziemlich lang sein, etwa - wie Bachmann empfiehlt - 20 bis 30 Jahre; das aber ist so lang, daß es für die Entwicklungsländer keine wesentlich andere Perspektive eröffnet als ohne diese Befristung. Ein solches Auslaufdatum in Verbindung mit dem Nationalisierungsvorbehalt hätte vermutlich auch zur Folge, daß mit seinem Näherrücken das Interesse des Investors am Erfolg seiner Unternehmung nachließe und keine neuen Risiken mehr eingegangen würden. Der generelle Enteignungsvorbehalt könnte auch als Orientierung gegen das marktwirtschaftliche System aufgefaßt werden und von Engagements abschrecken, weil man schon vorher mit Behinderungen rechnet.

3. Multilaterales Garantiesystem und internationale Schiedsgerichtsbarkeit

Nachdem die zahlreichen in der Nachkriegszeit gestarteten Versuche, eine internationale Konvention zum Schutze von Kapitalanlagen im Ausland¹⁾ zustandezubringen, praktisch gescheitert sind, konzentriert sich nunmehr das Interesse stärker auf das Projekt eines multilateralen Garantiesystems bzw. einer Investitionsrisikoversicherung: Von der Internationalen Handelskammer wurde die Gründung einer "International Investment Insurance Agency" vorgeschlagen.²⁾ Im Pearson-Report heißt es: "...talks leading to the establishment of a multilateral investment insurance scheme should be pursued vigorously..."³⁾ Die Vorteile einer solchen Einrichtung liegen

-
- 1) Besonders bekannt geworden sind die unter dem Vorsitz bzw. der Mitwirkung von H.J. Abs zustandegekommenen Vorschläge der "Gesellschaft zur Förderung des Schutzes von Auslandsinvestitionen" (1957) und der European League for Economic Cooperation (1958) sowie die sog. Abs/Shawcross Convention (1959) und davon wesentlich beeinflusste OECD-Vorschläge.
 - 2) XXIst Congress of the International Chamber of Commerce, Statements and Resolutions, Paris 1967, S. 26f.
 - 3) Partners in Development, a.a.O., S. 109.

auf der Hand: Es können auch die Anlagen von Firmen versichert werden, deren Sitzländer bisher keine Investitionsgarantien bieten. Multinationale Projekte können in Deckung genommen werden und einzelne nationale Versicherungsinstitutionen werden in die Lage versetzt, große Risiken in die Rückversicherung zu geben. Sehr hoch zu veranschlagen wäre die Tatsache, daß entwickelte und weniger entwickelte Länder in der Beteiligung an den Risiken und der verwaltungsmäßigen Abwicklung gemeinsam aufträten und damit das nationale Element mehr in den Hintergrund rückte.

Neben diesen positiven Aspekten sind bei einem solchen Vorhaben auch eine Reihe von problematischen Punkten nicht zu übersehen. Insbesondere zählt dazu die Aufgabe, eine Anhäufung von schlechten Risiken unter dem System und entsprechend eine Abwicklung der weniger gefährdet erscheinenden Engagements außerhalb des Systems zu vermeiden. Wenn dies nicht in ausreichendem Umfang gelänge, könnte sich das Vorhaben nicht selbst tragen und würde damit auf die Dauer ohne Erfolg bleiben. Eine weitere wichtige Frage schließt sich hier an: Wer und nach welchen Grundsätzen beurteilt die Risiken der einzelnen Indeckungnahmen und wie wird im Falle von Meinungsverschiedenheiten in den maßgebenden Gremien entschieden? Lösungen dürften hier schwierig zu finden sein.

Nicht minder schwierig erscheint es, zu der notwendigen Einigung über die von beiden Parteien (Kapital-exportland plus Investor einerseits und Kapitalimportland plus lokale Teilhaber andererseits) gemeinsam als schutzwürdig anerkannten Interessen zu kommen.

Hier bestehen noch sehr unterschiedliche Meinungen, abgesehen davon, daß manche Länder (wie bspw. die Ablehnung einer internationalen Konvention durch die USA zeigte) das bilaterale Muster vorziehen, weil sie darin mehr Freiheit haben, ihre individuellen Interessen zur Geltung zu bringen. Was den aktuellen Stand der Debatte betrifft, so sieht es noch nicht nach einer baldigen Verwirklichung eines der erwähnten Projekte aus.

In Kraft ist demgegenüber bereits seit Oktober 1966 die Konvention zur Regelung von Investitionsstreitigkeiten, durch die das formal selbständige, aber mit der Weltbank verbundene "International Centre for the Settlement of Investment Disputes" (ICSID) geschaffen wurde. Bei diesem sind sog. "panels" eingerichtet, die auf Antrag einer der beiden Parteien, Kapitaleigner oder Anlageland, - dem Herkunftsland des Investors ist jede Einmischung untersagt - entweder ein Schlichtungs- oder Schiedsverfahren durchführen.¹⁾ Hier ist also ein Versuch gemacht, Investitionsstreitigkeiten weitgehend aus der politischen Arena herauszuhalten. Da die Weltbank Achtung und Anerkennung durch alle Parteien genießt und sie der Durchsetzung von Schiedssprüchen durch ihre Kreditpolitik Nachdruck verleihen kann, sind gute Aussichten für den Erfolg dieses Ansatzes gegeben.

¹⁾ Vgl. zu den Einzelheiten U. Ammann, a.a.O., S. 158 ff.

III. Weitere Ansatzpunkte zur Vergrößerung der Attraktivität
eines Entwicklungslandes für ausländische Investoren

1. Unterstützung bei der Suche nach Investitionsmöglichkeiten

So wichtig es für die endgültige Entscheidung eines Investors zum Engagement in einem Entwicklungsland ist, daß dort einigermaßen stabile Verhältnisse herrschen und die Sicherheitsrisiken tragbar sind, so wenig erscheinen Anstrengungen des Landes auf diesem Gebiet allein geeignet, sofortige Initiativen bei den potentiellen Investoren auszulösen, sie rasch zu einer Prüfung der konkret gegebenen Investitionschancen anzuregen. Das dürfte viel eher damit erreicht werden können, daß das Entwicklungsland von sich aus Projektverwirklichungsvorschläge vorlegt, die wirtschaftlich fundiert und kommerziell interessant sind und daß es ausländische Investoren einlädt, diese Vorschläge zu prüfen, sie nach weiteren Untersuchungen zu konkretisieren bzw. abzuändern und sie nach Abstimmung und Einigung über die endgültige Gestaltung zu verwirklichen.

Dieses Verfahren wird sich vor allem für größere und solche Projekte empfehlen, die Pioniercharakter für das Land haben und wo deshalb ausgedehnte Voruntersuchungen notwendig sind. Es erscheint weniger notwendig, wo es um die Substitution von bereits in großem Umfang eingeführten Produkten geht. Hier werden die Lieferanten schon von sich aus untersuchen, ob den vielfach bereits bestehenden oder in Zukunft zu erwartenden Beschränkungen der Einfuhr mit der Aufnahme einer lokalen Fertigung begegnet werden kann und soll.

In einer UNO-Studie wird die Identifizierung und Vorbereitung von Projekten, die im Privatsektor verwirklicht werden sollen, als ein Mittel angesehen, mit dem eine der Hauptlücken bei der Förderung ausländischer Direktinvestitionen geschlossen werden kann.¹⁾

Die Resonanz, die derartige Vorarbeiten bei den Unternehmen im Ausland finden, dürfte zu einem guten Teil davon abhängen, für wie zuverlässig, objektiv und qualifiziert sie die Bearbeitung der jeweiligen Vorschläge halten. Vermutlich wird man den Gutachten renommierter ausländischer Institute und Consulting-Firmen sowie denjenigen von Beauftragten internationaler Organisationen mehr Vertrauen entgegenbringen als den von der Regierung selbst erstellten Projektstudien, Marktuntersuchungen oder "feasibility-reports". Auf jeden Fall wird ein interessiertes ausländisches Unternehmen selbst Nachforschungen anstellen, bevor es in größerem Stil eigene Mittel in ein Projekt steckt. In dieser Phase der Überprüfung an Ort und Stelle wird ein Beratungs- und Betreuungsbüro in dem Entwicklungsland sehr gute Dienste leisten können, z.B. bei der Herstellung von Kontakten, bei der Beschaffung von Informationen und nicht zuletzt in der Erzeugung von "good will", indem sich einfach jemand persönlich um die Besucher aus dem Ausland kümmert.²⁾

Um den potentiellen Investoren möglichst früh Gelegenheit zu geben, ihr eigenes Wissen - insbesondere hinsichtlich der technischen Realisierbarkeit - und ihre sonstigen Anliegen zur Sprache zu bringen, erscheinen Verfahren zweckmäßig, die einen in Frage kommenden In-

1) United Nations: Foreign Investment in Developing Countries, a.a.O., S. 1.

2) Vgl. Y. Aharoni, a.a.O., S. 107

vestor zum Mit-Auftraggeber von solchen Projektuntersuchungen und Durchführbarkeitsstudien machen. Eine weitere Variante wäre die, daß sich das Entwicklungsland nur an den Kosten entsprechender Untersuchungen beteiligt und seinen Anteil im Falle der Realisierung von Investor zurückerstattet bekommt. Denkbar ist schließlich auch die Gewährung eines Kredits zu günstigen Bedingungen für solche Vorhaben. Voraussetzung ist in den zuletzt genannten Fällen allerdings, daß bereits ein grundsätzliches Interesse bei einem potentiellen Investor vorliegt. Dies zu wecken, müssen die "Investment Promotion Centres", die es in einer Reihe von Ländern schon gibt, mehr als eine ihrer Hauptaufgaben betrachten, anstatt sich, wie bisher noch vielfach, auf die passive Funktion der Beantwortung von Anfragen zu beschränken.¹⁾

2. Aktive "Umgebungsverbesserung"

Umfang und Qualität der materiellen Infrastruktur, des "social overhead capital" einer Volkswirtschaft, bestimmen in hohem Maße mit über die Erfolgsaussichten privater Investitionen. Wenn dieser Sozialkapitalstock²⁾ - dazu zählen im wesentlichen alle Einrichtungen und Anlagen, die der Energieversorgung, der Verkehrsbedienunng, der Kommunikation und der Konservierung der natürlichen Ressourcen (Wasserversorgung, Hochwasserschutz, Abfall- und Abwasserbeseitigung) dienen, zusätzlich der Gebäude und Anlagen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs- und Forschungswesens sowie der Gesundheitspflege - auf solchen Gebieten bis zur

- 1) United Nations, Investment...a.a.O., S. 1.
- 2) Vgl. zur Abgrenzung und Definition: R. Hochimsen: Stichwort "Infrastruktur", in: Entwicklungspolitik, Hdb. u. Lexikon, a.a.O., Sp. 1266.

Leistungsgrenze beansprucht ist, auf deren Nutzung die Industrie unmittelbar angewiesen ist, schafft erst seine entsprechende Vergrößerung und Verbesserung die Voraussetzung für neue industrielle Investitionen.¹⁾

Das ist an sich selbstverständlich, und es gilt geradezu als eine Hauptaufgabe der Entwicklungsplanung, bestehende Komplementaritätsbeziehungen zu erkennen und zu berücksichtigen, um - bildlich gesprochen - sicherzustellen, daß bspw. das neue Zementwerk die benötigte Energie erhält, seine Transporte auf Straße, Schiene oder Wasserweg abwickeln, mit seinen Kunden per Post, Telefon, Telex in Verbindung treten kann usw. Auf eine ausführliche Darstellung dieser Zusammenhänge wird hier verzichtet; sie findet sich in den meisten Werken über Entwicklungsplanung.²⁾

Eine speziellere Form der Investitionsförderung mit Hilfe "umgebungsverbessernder" Maßnahmen sei hier allerdings kurz behandelt. Es ist dies die Erschließung von

1) In ihrem Geschäftsbericht 1968 (S.16) spricht die DEG davon, daß der "...Mangel einer ausgewogenen Infrastruktur ein gravierendes Hemmnis für die Verlagerung von Produktionsstätten" in Entwicklungsländer sei.

2) So z.B. bei W.A.Lewis: Development Planning, The Essentials of Economic Policy, London 1966, insbes. im 2.Kapitel: The Arithmetic of Planning.

Little befaßt sich mit der Thematik unter den Schlagworten: Plans require Projects; Project require Plans; (vgl. I.D.Little, J.A. Mirrlees: Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, Paris 1969). Größere Aufmerksamkeit widmet auch H.Watson den hier interessierenden Fragen: (vgl. Ders: Development Planning-Lessons of Experience, London 1966, S. 83ff).

Auf die Lösung der angesprochenen Probleme unter Verwendung von Input-Output Analysen geht Tims in einer Darstellung der im Dritten pakistanischen Plan verwendeten Techniken ein; vgl. W.Tims: Analytical Techniques for Development Planning, A Case Study of Pakistans Third Five Year Plan, Pakistan Institute of Development Economics, Karachi 1968).

Industriegelände und die Errichtung von Gebäuden und Fabrikhallen sowie die Bereitstellung verschiedener Dienstleistungen, wie z.B. Post, Feuerwehr, Kantine u.ä. Von diesem Angebot kann teils durch Kauf, mehr aber noch durch Pacht, bzw. Miete und teils auch durch Mietkauf Gebrauch gemacht werden. Diese Art der Förderung von Industrieansiedlungen - in England spricht man in diesem Zusammenhang von "industrial estates" und in den USA von "industrial parks", die eingerichtet werden - wird in einer Reihe von entwickelten Ländern schon länger mit Erfolg und zu einem großen Teil, so insbesondere in Amerika, von privaten Entwicklungsgesellschaften durchgeführt. Welche Chancen haben solche Aktivitäten in einem Entwicklungsland?

Zunächst einmal wird als Träger solcher Maßnahmen wohl nur eine öffentliche Organisation in Frage kommen, wobei es zweckmäßig sein dürfte, daß die für die jeweilige Region politisch Verantwortlichen einen führenden Repräsentanten dieser Organisation stellen oder entsenden. Zum anderen darf man derartige Bemühungen nicht nur unter dem Aspekt der Förderung ausländischer Investitionen sehen; sie sind mindestens ebenso gut, wenn nicht besser zur Förderung mittlerer und kleinerer einheimischer Unternehmen geeignet. Dem ausländischen Investor bieten sie den Vorteil, daß er sein Eigenkapitalengagement geringer halten kann, daß die Anlaufphase kürzer ist und daß er sozusagen erst einmal probeweise, auf einem begrenzten Sektor einen Versuch starten kann. Wo das aus technischen oder anderen Gründen (Kapitalmangel!) nicht geht, wo also sehr große, spezialisierte Produktionsanlagen zu errichten sind, wird man individuelle Lösungen mit einem stärkeren

Engagement des Investors finden müssen, was freilich eine Unterstützung bei der Suche nach geeignetem Gelände und auch ein Entgegenkommen bei der Ausstattung mit Verkehrs- und Energieanschlüssen, mit Telefonverbindungen und Wasserversorgung nicht ausschließt.

Als Partner des Investors würde auch im letzten Fall wieder die regionale Entwicklungsgesellschaft auftreten, deren Leistungen zum Zweck eines zusätzlichen Anreizes gerade kostendeckend kalkuliert werden könnten. Es könnte weiter daran gedacht werden, erst eine ratenweise Bezahlung nach Anlaufen des Betriebes zu verlangen; die verschiedenen Einrichtungen würden also erst einmal aus öffentlichen Mitteln vorfinanziert. Zum Beweis seines Interesses hätte der Investor allerdings eine Anzahlung zu leisten.

Es mag einem (in der Regel kapitalarmen) Entwicklungsland nicht leicht fallen, potenten ausländischen Konzernen dabei behilflich zu sein, ihren Kapitaleinsatz möglichst gering zu halten. Ein solches Vorgehen läge aber auf der schon früher erwähnten Linie, von dem "teueren" ausländischen Direktkapital so wenig wie möglich in Anspruch zu nehmen. Dies ist unbestreitbar so lange ein vernünftiger Grundsatz, als zur Finanzierung der gleichen Anlage sowohl Mittel eines privaten Investors als auch billigere Mittel aus z.B. ausländischer Entwicklungshilfe zur Verfügung stehen.

Für das Entwicklungsland bietet sich bei der Durchführung solcher Maßnahmen - wie schon früher erwähnt - die Chance, raumordnerische und regionalpolitische Gesichtspunkte

zur Geltung zu bringen, und es lassen sich wahrscheinlich auch Ersparnisse gegenüber einem Verfahren erzielen, bei dem die erwähnten öffentlichen Einrichtungen jeweils dort geschaffen werden, wo sich die Investoren beim Fehlen eines Industrieparks niederlassen. Indem man den Investoren die Wahl läßt, ob sie von den Angeboten Gebrauch machen oder nicht und indem auch das Ausmaß der Mitwirkung einer Entwicklungsgesellschaft in der Standorterschließung und bei der Schaffung anderer Betriebsvoraussetzungen jeweils individuell ausgehandelt werden kann, - was nicht ausschließen braucht, daß die Gesellschaft gewisse Standardprogramme zu Standardbedingungen anbietet - ist genügend Raum für andere Initiativen gelassen.

3. Kreditwesen und Kapitalmarkt¹⁾

In den Überlegungen ausländischer Investoren spielt die Versorgung ihrer Niederlassungen oder Beteiligungsunternehmen mit Bankdiensten eine wesentliche Rolle. Wo man selbst für die Finanzierung des laufenden inländischen Umschlags auf den Einsatz eigener bzw. im Ausland geliehener Mittel angewiesen ist, dürfte allein das in einigen Fällen zum Verzicht auf ein Projekt ausreichen. Als sehr einschneidend empfinden ausländische Investoren auch die Begrenzung des

1) Ebenso wie schon die bisher besprochenen Ansatzpunkte für eine Verbesserung des Investitionsklimas - von Garantien, Investitionsschutzabkommen und internationalen Konventionen abgesehen - nicht ausschließlich auf eine Vermehrung der ausländischen Direktinvestitionen gerichtet sind, verbessern auch Fortschritte im Ausbau von Kreditwesen und Kapitalmarkt die Voraussetzungen für jede Art von Investitionen.

Zugangs zum lokalen Kredit¹⁾ - gerade auch des Betriebsmittelkredits; auf Investitionsdarlehen macht man sich ohnehin wenig Hoffnung. Als "Policy-Instrument" zur Durchsetzung bestimmter Anliegen ist die Kreditbegrenzung damit eine recht scharfe Waffe mit entsprechender Abschreckungswirkung, wenn sonstige Anreize fehlen.

Gerade wenn mit solchen Maßnahmen sichergestellt werden soll, daß die in vielen Fällen über eine geringere Kreditwürdigkeit verfügenden einheimischen Unternehmen mit ihrer Kreditnachfrage auch zum Zuge kommen, stellt sich die Frage, ob es hier nicht möglicherweise einen im Sinne der Nicht-Diskriminierung von Ausländern besseren Weg zur Erreichung dieses Ziels gibt. Zu denken wäre dabei etwa an die Ergänzung vorhandener Einrichtungen durch spezielle Institute, denen besonders die Kreditversorgung der kleineren und mittleren Betriebe obliegt, und die sich nicht zuletzt auch aus diesem Kreis von Kunden mit Einlagen versorgen können (Genossenschaftliche Kreditinstitute). Im übrigen dürfte sich dort, wo das Banknetz noch sehr schwach entwickelt ist, der Ausbau solcher Einrichtungen als Hilfe dabei erweisen, daß alle kommerziell gerechtfertigten Kreditwünsche im Rahmen der geldpolitisch gesetzten Grenzen befriedigt werden.²⁾ Solange in dieser Hinsicht noch deutliche Mängel bestehen, wird man mit einiger Berechtigung eine Beschränkung der Kreditaufnahmen ausländischer Niederlassungen im Inland verfügen können.

1) Auf die Frage nach den hauptsächlichen Behinderungen, denen sich ausländische, bzw. "gemischte" Unternehmen in Pakistan gegenübersehen, nannte die überwiegende Mehrheit der vom Verf. befragten Manager die bestehenden Begrenzungen für die Aufnahme von Rupee-Krediten an bevorzugter Stelle (zweiter Punkt nach den Klagen über die Importrestriktionen).

2) An der Entstehung eines leistungsfähigen Geschäftsbankensystems ist auch aus einer Reihe weiterer Gründe gelegen: einer der wichtigsten: Geschäftsbanken bilden eine der Hauptsäulen auf denen ein funktionierender Geldmarkt beruht, der seinerseits wesentliche Funktionen zu erfüllen hat, nicht zuletzt im Hinblick auf eine wirksame Geldpolitik der Zentralbank.

Die interessante Frage, ob man sich beim Aufbau eines Bankensystems mehr an dem angelsächsischen Muster einer Trennung in Depositenbanken und Investitionsbanken oder mehr an dem kontinentaleuropäischen und insbesondere deutschen Muster, das durch die sog. Universalbank gekennzeichnet ist, orientieren sollte, kann im Rahmen des vorliegenden Themas nicht näher behandelt werden. Es wäre auch sicher nicht gerechtfertigt, eine solche Entscheidung etwa vorwiegend unter dem Blickpunkt zu treffen, wie wirkt das eine oder andere auf die ausländischen Investoren. Einige wenige Aspekte zu der angesprochenen Frage werden sich gleich noch im Rahmen der Kapitalmarkt Betrachtung ergeben; ansonsten sei zu diesem Punkt auf die sehr informativen Ausführungen von Professor Meimberg verwiesen.¹⁾

Das zweite wesentliche Element der "finanziellen Infrastruktur" bildet der Kapitalmarkt. Er ist oft nicht über einige rudimentäre Ansätze hinaus entwickelt. Es existieren meist nur wenige und unvollkommen arbeitende "Vermittlungsstellen" (financial intermediaries), die Kapital sammeln und es in den benötigten Portionen der produktiven Anlage zuführen.²⁾ Aber auch dort, wo bereits inländische Kapitalsammelstellen von einigem Gewicht existieren, bestehen häufig noch Mängel in der raschen und auf die Bedürfnisse der privaten Unternehmenswirtschaft abgestimmten Weiterleitung von Mitteln.

1) R. Meimberg: Zur Theorie und Praxis der Beteiligung von Depositenbanken an der Investitionsfinanzierung (unter Bezugnahme auf Verhältnisse in Deutschland, England und Indien), in: WWA Bd. 98 (1967), S. 349 ff.

2) Vgl. P. Perera: Development Finance, Institutions, Problems and Prospects, New York, London, Washington 1968, S. 137.

Unter diesen Umständen ist es schwer für ein industrielles Projekt, "...to attract more than the investment of one wealthy family group..."¹⁾ Darin wird ein ausländischer Investor dann einen großen Mangel sehen, wenn er - aus finanziellen oder politischen Gründen - wünscht, einen Teil des Eigenkapitals seiner lokalen Gründung im Entwicklungsland selbst aufzunehmen, aber gleichzeitig daran interessiert ist, diese Anteile so breit zu streuen, daß ihre Eigner passiv in puncto Mitsprache beim management sind.²⁾

Die für Operationen der zuletzt genannten Art notwendigen Voraussetzungen - ein zur Aktienanlage fähiges und dafür aufgeschlossenes Publikum, Emissionsinstitute, eine Börse, an der die notwendigen Folgetransaktionen ausgeführt werden können - werden sich freilich nicht in kurzer Frist schaffen lassen, auch wenn die Regierung das anstrebt und fördert. Immerhin sind aber eine Reihe von Schritten auf diese Ziele hin möglich bzw. können Vorkehrungen getroffen werden, die einem ausländischen Investor das Finden geeigneter inländischer Partner und die notwendige Aufstockung seiner eigenen Investitionsmittel erleichtern.

Den wichtigsten Beitrag werden in diesem Zusammenhang jene Institutionen leisten können, die jetzt als "Entwicklungsbanken", "development finance companies", "industrial credit and investment corporations" und in der lateinamerikanischen Variante der "financieras" in den meisten Entwicklungsländern bestehen. Mit ihrem meist in

1) L.C. Nehrt (Hrsg.): International Finance for Multinational Business, Scranton (Pensylv.) 1967, S. 595.

2) Vgl. ebd.

großem Umfang aus offiziellen ausländischen Entwicklungskrediten gespeisten Finanzierungs- und Dienstleistungsangebot versuchen diese Institute die Lücke zu füllen, die aus dem Fehlen eines entwickelten Kapitalmarktes resultiert und die die vorhandenen Geschäftsbanken in aller Regel bei weitem nicht zu schließen vermögen.

Als private Institutionen mit Entwicklungsorientierung - meist handelt es sich um Gemeinschaftsgründungen einer großen Zahl von lokalen Geschäftsbanken, Versicherungsunternehmen und bestehenden Industriefirmen einerseits und einer ebenfalls sehr langen Liste von gleichartigen ausländischen Teilhabern sowie der zur Weltbankgruppe gehörenden International Finance Corporation und Instituten, die mit ihr vergleichbar sind, andererseits - fördern sie industrielle und andere Projekte, die sowohl eine gute Rendite bringen als auch zum fundierten Wachstum des Entwicklungslandes beitragen.¹⁾

In ihrer unternehmerischen Funktion sorgen sie dafür, daß gute und bedeutende Ideen aufgenommen und, wo nötig, unter ihrer Hilfe in solide, ökonomisch, technisch und finanziell einwandfreie Projekte umgesetzt werden; sie beteiligen sich mit Risikokapital. Als "underwriter" von Aktienemissionen leisten sie einen Beitrag zur Streuung von industriellem Eigentum, mobilisieren sie private inländische Ersparnisse. Schließlich eröffnen sie einen "Kanal", durch den "...foreign and international capital and skills can flow into the national economic, reaching enterprises too small to be able alone to attract foreign capital and technology."²⁾

1) Vgl. W. Diamond: The role of Private Institutions in Development Financing, in: L.C. Nehrt (Hrsg.) a.a.O. S. 687.

2) W. Diamond, a.a.O., S. 687.

Der Zustrom ausländischer Direktinvestitionen kann durch die Mitwirkung einer privaten Entwicklungsbank der beschriebenen Art auf verschiedene Weise begünstigt werden:

- durch die Übernahme von Eigenkapitalanteilen an Unternehmen, die von ausländischen Investoren oder von Inländern unter Hinzuziehung eines ausländischen Partners initiiert sind und von diesen allein nicht im nötigen Umfang mit haftenden Mitteln ausgestattet werden können;
- durch Vermittlerdienste bei der Suche nach geeigneten lokalen Partnern für ausländische Investoren und umgekehrt;
- durch eigene Initiativen z.B. in bezug auf die Ausarbeitung von Marktuntersuchungen, technischen feasibility-studies und schließlich Investitionsvorschlägen, für deren Verwirklichung man ausländische Investoren zu gewinnen sucht.

Positiv kann sich auch auswirken, daß ein Unternehmen durch seine Verbindung zur Entwicklungsbank an "standing" gewinnt, leichter Kontakt zu anderen Banken im In- und Ausland erhält und weniger exponiert ist unter politisch-psychologischem Aspekt als z.B. die 100 %ige Tochter eines ausländischen Konzerns.

Wie freilich auch ein Vertreter des Metiers (Diamond) sehr deutlich herausstellt, ist eine solche Entwicklungsbank kein Allheilmittel. Sie kann keinen angemessenen Schutz von Minderheitsaktionären sichern; hier muß vielmehr das Unternehmensrecht eine entsprechende Ausgestaltung erfahren. Sie allein kann nicht für die hinreichende Einsicht sorgen, daß unabhängige Wirtschaftsprüfer wichtig sind. Sie kann nicht die Bedingungen erzeugen, die einen Bürger dazu bringen, zu sparen statt zu konsumieren oder Gold zu horten.

"Government has the principal responsibility for creating the right climate and conditions for taking entrepreneurial risks and for promoting the expansion of industry."¹⁾

4. Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik

Unterentwickelte Länder konfrontieren die industriellen Investoren mit einer paradoxen Arbeitsmarktlage: "a high rate of unemployment and a critical shortage of employable workers."²⁾ In dieser Konstellation spiegeln sich primär die Mängel, die das Bildungs- und Ausbildungssystem dieser Länder noch aufweist. Trotz eindrucksvoller quantitativer Verbesserungen in den vergangenen Jahren bleiben in qualitativer Hinsicht noch viele Wünsche offen. Wie der Pearson-Bericht feststellt, "versagen ihre Erziehungssysteme bei der Aufgabe, eine ausreichende Allgemeinbildung zu vermitteln oder die fachliche und handwerkliche Ausbildung der Erwerbsfähigen auf das nötige Niveau zu heben."³⁾

Zu den fehlenden Grundschulen, Fachschulen, Lehrern und Ausbildungsprogrammen, der "bildungsmäßigen Fehlleitung junger Menschen, die akademische und besonders 'theoretische' Fächer" studieren⁴⁾ und dann keine angemessene Beschäftigung finden, kommen freilich noch andere Probleme. Da ist einmal das verbreitete Streben nach nicht-manuellen Beschäftigungen, nach sog. "white-collar-jobs", weil diese - selbst wenn es sich

1) W. Diamond, a.a.O., S. 693.

2) E. J. Kolde: International Business Enterprise, Englewood Cliffs (N.J.) 1968, S. 570.

3) Pearson-Bericht, Deutsche Ausgabe, S. 93

4) Vgl. R.F. Behrendt: Soziale Strategie..., a.a.O., S. 314.

um einfachste Bürotätigkeit handelt - einen weit höheren Prestigewert aufweisen als Tätigkeiten, bei denen der Gebrauch der Hände im Vordergrund steht. Da gibt es weiter bei denen, die erfolgreich und meist ohne besondere Schwierigkeiten für eine Tätigkeit in einem Betrieb angelernt wurden, das Problem, sich an die notwendige Disziplin (Pünktlichkeit, regelmäßiges Erscheinen, gleichmäßige und gewissenhafte Arbeitsverrichtung) zu gewöhnen, ohne die ein kontinuierlicher Betriebsablauf nicht möglich ist. Da kommt es zu Protesten, Streiks, Unruhen, weil im Gegensatz zu den hochgespannten Erwartungen die tatsächlichen Fortschritte im Lebensstandard nur kärglich sind und gleichzeitig mit dem Verlust der traditionellen Bindungen (an Großfamilie, Sippe, Stamm) ein Gefühl der Unsicherheit entsteht, das zum Ruf nach sozialen Sicherungen führt, die vorläufig nur in engen Grenzen geschaffen werden können. Nationalismus, als neues Integrationsinstrument gepriesen und forciert, verschärft Konflikte, die mit ausländischen Arbeitgebern entstehen.

Die Erörterung von möglichen Lösungen für die soeben nur sehr kurz beschriebenen Probleme stellt ein eigenständiges Thema dar;¹⁾ hier können dazu nur einige Anmerkungen erfolgen und Punkte angesprochen werden, die im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen besonders interessieren.

1) Vgl. dazu z.B. R.F. Behrendt: Soziale Strategie...a.a.O., S. 573 ff; P. Meyer-Dohm: Stichwort "Bildungsökonomik", in: Entwicklungspolitik, Hdb. u. Lex., a.a.O., Sp.1030 ff; B. Knall: Grundsätze und Methoden der Entwicklungsprogrammierung, Wiesbaden 1969, S. 188 ff. u. S. 20" ff.

Zunächst einmal wird es wichtig sein, die Ausgestaltung des Bildungswesens als Teilaufgabe organisch in die Entwicklungsplanung einzufügen und den Arbeitskräftebedarf, der quantitativ und qualitativ aus der angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung resultiert, zur maßgeblichen Zielgröße der Bildungs- und Ausbildungsplanung zu machen. Mit einer stark von Prestigeüberlegungen bestimmten, hastigen Verminderung der Analphabetenrate durch Vermittlung einer "Nominalbildung", die von Behrendt als "schematisierter Abklatsch milieuferner Bildungsmuster"¹⁾ charakterisiert wird, ist entwicklungspolitisch wenig zu erreichen. Viel wirksamer dürfte dagegen sein, wenn im Anschluß an eine stärker als bisher an den Bedürfnissen und Möglichkeiten des gegebenen Milieus orientierte Grundschulphase eine Ausbildung im Rahmen von Fach- oder berufsbildenden Schulen geboten wird, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entspricht.²⁾ "Arbeitsorientierte Erwachsenenalphabetisierung" ist ein ergänzender brauchbarer Ansatz.

Um der ausgeprägten Knappheit an Kräften, die Manager-Funktionen übernehmen können, zu begegnen und diejenigen, die bereits in solchen Positionen tätig sind, mit den neueren Entwicklungen, Hilfsmitteln und Methoden vertraut zu machen, ist die Einrichtung von Management-Trainings-Zentren erstrebenswert. Dabei wäre sicher sehr nützlich, wenn es gelänge, die bestehende Industrie für eine Beteiligung zu gewinnen, sowohl finanziell als auch mit Vorträgen leitender Mitarbeiter und praktischen Demonstrationen.

1) R.F. Behrendt: Soziale Strategie..., a.a.O., S. 578.

2) Pearson-Bericht (dt.Fassung), S. 93.

Auf die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen im Bereich der "labour relations" wurde bereits früher hingewiesen (Abschn. 1,3.Kap.). Als wichtige und nützliche Ergänzung könnte sich die Errichtung eines Zentrums erweisen, in dem Führungskräfte der Gewerkschaften ihren Wissens- und Bildungsstand erweitern können und in dem sie eine wissenschaftliche Beratungs- und Informationsstelle finden. Auf Anregung und unter beratender Mitwirkung der International Labour Organization der UNO sind solche Programme bereits gestartet worden.¹⁾

Ein letzter Aspekt der Arbeitsmarktpolitik berührt ausländische Investoren ganz besonders; es ist dies die Haltung des Entwicklungslandes zur Beschäftigung von Ausländern und die Behandlung, die diese erfahren. Regelungen, die die Beschäftigung von Ausländern begrenzen - sei es in Form eines Prozentsatzes der Gesamtbelegschaft oder eines Anteils an der Lohn- und Gehaltssumme - finden sich in den meisten Ländern. Auch die Aufforderung, einheimische Ersatzkräfte für das ausländische Personal heranzubilden, ist sehr verbreitet und drückt ein zweifellos berechtigtes Interesse aus. Dennoch dürften schematische Begrenzungen des Ausländeranteils auf manch begründeten Widerstand stoßen. Hier dürften geschmeidigere Lösungen, wie z.B. die schon erwähnte pakistanische,²⁾ eine bessere Aufnahme finden.

1) Vgl. E.J. Kolde, a.a.O., S. 579.

2) Vgl. 2. Kap., III, 3. Neben diesen sog. Pakistanisierungsvorschriften besteht freilich noch eine Genehmigungspflicht für jeden Kontrakt mit einem Ausländer, und mit diesem Instrument wird sozusagen eine Vorausbeschränkung getroffen, je nach Wichtigkeit der betreffenden Industrie.

Was die Behandlung der in einem Entwicklungsland für private ausländische Unternehmen tätigen Ausländer angeht, so sind von besonderer Bedeutung Fragen der Besteuerung und Transferierbarkeit von Einkommen und Ersparnissen. Eine gewisse Rolle wird auch spielen, ob und mit welchem finanziellen Aufwand gewohnte Lebensstandards beibehalten werden können, wie es um die persönliche Sicherheit und Bewegungsfreiheit bestellt ist und ob es diesen Beschäftigten möglich ist, mit ihrer Familie an Ort und Stelle zusammenzuleben, was z.B. entsprechende Einschulungsmöglichkeiten für die Kinder voraussetzt. Da alle genannten Punkte die Bereitschaft zur Betätigung im Entwicklungsland und korrespondierend dazu die Gehaltsforderungen beeinflussen, wirken sie sich auch im Kalkül des Investors aus. Zwar wird man diesem Komplex keine sehr große Bedeutung zumessen können - zumindest nicht bei der ursprünglichen Entscheidung, ob man sich in einem Land als Produzent niederläßt oder nicht; wenn ein Unternehmen aber erst einmal etabliert ist, werden die dann an Ort und Stelle tätigen Ausländer die weiteren Entscheidungen stärker beeinflussen, und dabei dürfte sich dann doch bemerkbar machen, ob sie zufrieden sind oder nicht.

IV. Bereitschaft und Initiative zu marktvergrößernder
Zusammenarbeit mit anderen Ländern

Marktenge bildet für die Vielzahl der kleineren Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ein entscheidendes Hindernis für schnelle Industrialisierungsfortschritte; und auch in den Ländern mit größeren Binnenmärkten ist man für den Aufbau von spezialisierten Großserienfertigungen in den meisten Fällen auf zusätzliche Absatzmöglichkeiten außerhalb der eigenen Grenzen angewiesen. An solchen mangelt es zur Zeit noch sehr. Selbst wo der heimische Markt groß genug wäre, um bei gegebenen Zollsätzen eine gewinnbringende lokale Produktion zu erlauben, kann der Mangel an Devisen für den laufenden Import von Rohstoffen und Teilen verhindern, daß entsprechende Kapazitäten errichtet werden. Hier bildet also nicht der fehlende Exportmarkt für das herzustellende Gut, sondern das Fehlen hinreichender Exportmöglichkeiten im ganzen das Investitionshindernis.

Trotz gegenwärtig enger Binnenmärkte und fehlender Exportaussichten für ein Gut versucht man vielfach doch seine lokale Produktion mittels Zollschutz anzuregen, weil man hofft, die Expansion des eigenen Marktes würde genügend Spielraum für eine Kostendegression eröffnen. Auf die mit einem solchen Vorgehen verbundenen Probleme wird im 5. Kapitel näher eingegangen. Hier bleibt zu einer eventuellen Abschirmung des eigenen Marktes gegenüber der Importkonkurrenz nur festzustellen, daß sie einen engen Markt nicht größer, sondern lediglich die Konsequenzen des engen Marktes für einen Investor tragbar macht. Die Protektion belastet außerdem die inländischen Käufer solcher Güter mit wesentlich höheren als den Weltmarktpreisen, ohne daß dieses Mehr zu

einem höheren Einnahmeaufkommen beim Staat zu führen braucht.¹⁾

Welche anderen Möglichkeiten gibt es, Absatzmärkte zu schaffen, die lohnende Investitionschancen eröffnen? Kann nicht der Außenhandel die notwendige Aufstockung der Nachfrage nach Industrieerzeugnissen eines Entwicklungslandes bringen und damit einen Anreiz für entsprechende Investitionen erzeugen?

Ein erster Ansatzpunkt könnte lauten: Verstärkung der Exportbemühungen mit Hilfe von Maßnahmen, die ganz oder doch weitgehend als marktkonform gelten können. Wie der Pearson-Bericht in diesem Zusammenhang feststellt, haben zwar mehrere Entwicklungsländer "jüngst eine Politik eingeschlagen, die den Exporten förderlich ist, aber noch bleibt vieles zu tun übrig. Nur zu oft hemmen überbewertete Wechselkurse und der Einsatz teurer inländischer Produkte, die ihrerseits von geschützten importsubstituierenden Industrien erzeugt werden, die Entwicklung alter und neuer Exportwege."²⁾

Ein zweiter Ansatzpunkt wird nur der Vollständigkeit halber erwähnt, weil hier die Entwicklungsländer von sich aus fast gar nichts für eine Veränderung tun können. Er betrifft den Abbau von Schranken, die auf seiten der Industrieländer gegen die Einfuhr von Fertigwaren aus diesen Ländern bestehen, und er umfaßt auch

1) Hinsichtlich weiterer möglicher Konsequenzen erscheint der Satz beachtenswert: "The waste, inefficiency and duplication of the automobile and chemical industries in Latin America are typical of the problems that arise because industries are being built up behind the walls of national protection..." (S.Dell: A Latin American Common MarketM, zit. nach D.Hazlewood (Hrsg.) African Integration and Disintegration, London, New York, Toronto 1967, S. 13.

2) Pearson-Bericht, Dt. Fass., S. 106.

die vieldiskutierte Frage der Einräumung von Zollpräferenzen für solche Güter durch die fortgeschrittenen Länder.¹⁾ Beides würde - falls es dazu käme - die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer verbessern.

Es bleibt als dritter und wohl wichtigster Ansatzpunkt die vermehrte Integration zwischen den Entwicklungsländern. Dabei geht es zunächst darum, Mittel und Wege für eine Verstärkung des Handelsaustausches untereinander zu finden. Bisher machen nämlich die Exporte in jeweils andere Entwicklungsländer nur ein Fünftel der Gesamtexporte aller Entwicklungsländer aus.²⁾ Für diesen geringen Stand ihrer gegenseitigen Außenhandelsbeziehungen ist eine Vielzahl von Faktoren verantwortlich - von den wenig attraktiven Warensortimenten über die schwach ausgebauten Transport- und Kommunikationsmittel, die fehlenden Finanzeinrichtungen, Zahlungsvereinbarungen und Marktverbindungen bis zu den bestehenden Zöllen, Kontingenten und anderen Importbeschränkungen.

Vor diesem Hintergrund kommt der Pearson-Bericht zu zwei Empfehlungen:

- (a) es sollten baldige Verhandlungen über ein Abkommen zur Zollermäßigung, das sich auf alle Entwicklungsländer erstreckt, aufgenommen werden;
- (b) IWF und INCTAD sollten die Möglichkeit untersuchen, ein Clearing-Abkommen für den Handel zwischen Entwicklungsländern auf weltweiter Ebene abzuschließen.³⁾

1) H.G.Johnson sieht darin eine große Möglichkeit zur Steigerung des Zuflusses von Direktinvestitionen. (Vgl. Columbia Journ.of World Bus. Vol. III 1/68, S. 17 ff.)

2) Zwischen 1958 und 1968 haben die Exporte von Entwicklungsländern in andere Entwicklungsländer nur um 50 %, ihre gesamten Exporte dagegen um 75 % zugenommen. Entsprechend fiel die Eigenhandelsquote von 23 % auf 20 % zurück. Erfreulicherweise hat sich allerdings diese Quote bei Halb- und Fertigfabrikaten im gleichen Zeitraum von 16 % auf 27 % erhöht. (D.Weltwirtschaft, 1970, Heft 1, S. 102.

3) Vgl. Pearson-Bericht, Dt. Fass., S.118.

An derartigen globalen Verbesserungen der Handelsvoraussetzungen zwischen den Entwicklungsländer wären die ausländischen Investoren sicher interessiert; denn damit würde sich die Möglichkeit einer stärkeren Arbeitsteilung zwischen ihren in verschiedenen Entwicklungsländern bestehenden oder (dadurch angeregt) noch zu errichtenden Anlagen bieten.

Die Chancen, daß es zu raschen Fortschritten in der hier anvisierten interkontinentalen Perspektive kommt, erscheinen freilich nicht besonders groß. Wo man überhaupt bereit ist, die eigene Entwicklung in einem größeren internationalen Zusammenhang zu sehen, wird allenfalls - nicht zuletzt wohl durch die Erfolge dieser Konzepte in Europa angeregt - eine regionale Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen Märkten, Zollunionen oder Freihandelszonen ins Auge gefaßt. Auch diese regionalen Organisationen eröffnen, wenn sie nicht zu eng begrenzt und ausschließlich "inwardlooking" konzipiert werden, gewichtige neue Expansionschancen, nicht nur für die jeweiligen Mitglieder, sondern auch für alle übrigen Länder.

Das Problem bei diesen Formen der Zusammenarbeit ist nun aber - wie das nicht mehr recht vorankommende Projekt der lateinamerikanischen Freihandelszone (LAFTA) besonders deutlich zeigt -, daß eine Handelsliberalisierung zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand und unterschiedlicher Faktorausstattung einen Prozeß in Gang setzen, der denjenigen Gewinne verschafft, die sie relativ am wenigsten benötigen, zu Lasten derjenigen, die sie am ehesten brauchen."¹⁾ Da sich die in

1) M.S. Wionczek (Hrsg.): Economic Cooperation in Latin America, Africa, and Asia, A Handbook of Documents, Cambridge (Mass.) u. London 1969, S. 15. (Übers. v. Verf.)

diesem Sinne "zu kurz kommende" Mitglieder mit einem solchen Resultat nicht sehr lange abfinden werden, muß ihnen schon von Beginn der Zusammenarbeit an ein Ausgleich für ihren vermehrten Import aus den Partnerländern, dem vorerst kein gleichwertiger eigener Mehrexport gegenübersteht, geboten werden. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, daß Neuansiedlungen von Industrien diesem Ausgleichsaspekt Rechnung tragen.

So wie in der EWG die Europäische Investitionsbank hinsichtlich der Förderung zurückgebliebener Teilgebiete besondere Verpflichtungen hat, empfehlen sich auch für Zusammenschlüsse von Entwicklungsländern derartige Gemeinschaftsgründungen. Darüber hinaus werden jedoch angesichts der größeren Dringlichkeit von Ausgleichsmaßnahmen¹⁾ und wegen der stärkeren Bedeutung der Entwicklungsplanung konkretere Absprachen über Art und Umfang der in den jeweiligen Partnerländern zu verwirklichenden industriellen Projekte - auch der privaten und unter ausländischer Beteiligung erfolgenden - nötig sein.

Weit weniger als in den entwickelten Regionen Westeuropas können daher in den Entwicklungsländern bedeutende Integrationsfortschritte allein von der Liberalisierung erreicht werden.²⁾ Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß bspw. in einer der jüngsten Vereinbarungen über regionale Zusammenarbeit - der Regional Cooperation for Development (RCD) zwischen der Türkei,

- 1) Diese ergibt sich einmal daraus, daß die vorhandene industrielle Ausstattung stärker differiert von Land zu Land und andere Ausgleichsmechanismen (wie z.B. die gemeinsame Agrarpolitik und der Sozialfonds in der EWG) fehlen.
- 2) Ein weiteres Hindernis bildet der zu erwartende Rückgang der Zolleinnahmen und die daraus resultierende Notwendigkeit einer Änderung des Abgabensystems.

dem Iran und Pakistan - ein industrielles Integrationsprogramm das zentrale Anliegen bildet. Hiernach sollen - ausgewogen auf die drei Länder verteilt - eine größere Anzahl von Projekten, für die die drei einzelnen nationalen Märkte für sich jeweils zu eng wären, unter gemeinsamer Regie errichtet werden. Man hat sich damit auf einer Reihe von Gebieten¹⁾ für einen komplementären industriellen Aufbau entschieden. Private Investoren aus den Industrieländern sind bei diesem Aufbau - wie es ausdrücklich heißt - als Partner in joint-ventures, an denen sich jeweils alle drei Länder beteiligen, willkommen.²⁾

Auch die zuletzt beschriebene Form der mehrere Entwicklungsländer umfassenden Arbeitsteilung und Integration auf Teilmärkten der Industrie wirft eine Reihe von Schwierigkeiten auf und verlangt, wenn sie auf die Dauer erfolgreich sein soll, eine Abstimmung in wirtschafts- und finanzpolitischen Grundentscheidungen ebenso wie im Bereich der Investitionsförderung. Andernfalls werden sich möglicherweise in einem Land genügend private und ausländische Investoren neben den drei Regierungen zur Teilnahme an den vorgesehenen Gemeinschaftsprojekten bereitfinden, in einem anderen aber nicht. Das würde über kurz oder lang zu erheblichen Schwierigkeiten führen; denn man würde es nicht sehr lange hinnehmen, wenn in einem Land nur Gemeinschaftsprojekte zustande kommen, die sich ausschließlich in öffentlicher Hand befinden, in einem anderen dagegen nur oder überwiegend privat/öffentlich-gemischte Integrationsprojekte entstehen.

1) Bis Ende 1968 war über 51 Projekte eine Einigung erzielt; 31 waren in der Prüfung.

2) Vgl. Government of Pakistan: Development of Private Foreign Investment in Pakistan, Karachi 1969, S. 21.

In den vorstehenden Erörterungen konnten die Chancen und Schwierigkeiten einer verstärkten Integration nur kurz angesprochen werden; dieser Ansatz verdient es gleichwohl, in den Überlegungen der Entwicklungsländer zur Förderung ausländischer Investitionen einen hohen Rang einzunehmen. Damit soll freilich nicht gesagt sein, daß Integrationsbemühungen nur unter diesem Aspekt interessant wären; ihre Chancen gehen weit über diesen Bereich hinaus.

4. Kapitel

FÖRDERUNG IM RAHMEN DER STEUERPOLITIK

I. Das Konzept der Investitionsförderung mit steuer- politischen Mitteln

1. Hauptformen steuerlicher incentives

Steuerliche Anreize sind wohl das am weitesten verbreitete Mittel zur Förderung privater (in- und ausländischer) Investitionen in Entwicklungsländern. Entsprechend vielfältig sind ihre Formen und ihr jeweiliger Wert für den Empfänger. In manchen Entwicklungsländern sind nahezu alle vorhandenen Steuerarten in das Förderungssystem einbezogen; in anderen werden nur im Rahmen der Einkommen- bzw. Körperschaftssteuer und bei den im Außenhandelssektor bestehenden Abgabepflichten Manipulationen mit investitionsfördernder Absicht vorgenommen. Die beiden zuletzt genannten Einsatzbereiche haben materiell das bei weitem größte Gewicht und auch die mit Abstand weiteste Verbreitung. Die folgenden Erörterungen konzentrieren sich daher auf diese (soweit nichts anderes festgestellt wird). Zunächst geht es nur um Förderungsansätze im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftssteuer; die den Außenhandel berührenden Maßnahmen werden im nächsten Kapitel besprochen.

Incentives im Bereich der Einkommen- und Körperschaftssteuer kommen in zwei Hauptformen, für die es jeweils Unter- oder Ergänzungsformen gibt, zum Einsatz. Die zwei Hauptformen sind:

- (a) eine ganze oder teilweise Steuerbefreiung für bestimmte Fristen ("tax holiday") und
- (b) Gewinnminderung durch Abschreibungen über den periodenechten Wertverzehr hinaus, wobei hier hauptsächlich zwei Varianten im Gebrauch sind:
 - (ba) Abschreibungen in Höhe eines bestimmten %-Satzes des investierten Kapitals zusätzlich zu den auf die Nutzungsdauer verteilten 100 %igen Normalabschreibungen ("investment allowance") und
 - (bb) die Erhöhung von Normalabschreibungen in den Anfangsperioden der Nutzung, wobei insgesamt aber nicht mehr als 100 % abgeschrieben werden dürfen ("accelerated depreciation allowance" oder "initial allowance").

Der entscheidende Unterschied zwischen einer befristeten Steuerbefreiung und den übrigen Methoden liegt darin, daß der Wert der Steuerbefreiung mit steigendem Gewinn wächst, während es für die anderen Formen jeweils eine vom Investitionsvolumen abhängige Obergrenze gibt. Im Gegensatz zu den Methoden (a) und (ba), die zu einer endgültigen Steuerersparnis führen, gewährt (bb) nur einen Liquiditätsvorteil, aber keine Verminderung der Steuerschuld.¹⁾

Für ausländische Investoren hat der Steueraspekt noch eine zusätzliche Dimension; für sie sind nicht nur die einschlägigen Vorschriften des Landes, in dem die Investition vorgenommen wurde, von Bedeutung, sie haben auch steuerliche Pflichten gegenüber ihrem Herkunftsland in Rechnung zu stellen. Die Konsequenzen, die sich daraus für die Gestaltung steuerlicher Förderungsmaßnahmen ergeben, werden in Abschnitt IV näher untersucht.

1) Vgl. G.E. Lent: Tax Incentives for Investment, in: IMF-Staff Papers, 1967, S. 266 ff.

2. Wirkungsweise und Motive

Steuerliche Investitionsanreize wirken dadurch, daß sie Zahlungsverpflichtungen eines Investors gegenüber dem Staat aufheben, reduzieren oder aufschieben und ihm damit einen größeren Anteil am finanziellen Ergebnis - genauer gesagt am cash-flow¹⁾ - seiner Unternehmung belassen als es ohne diese Vergünstigung der Fall wäre. Voraussetzung für diesen Effekt ist allerdings, daß tatsächlich mehr als der echte Abschreibungsbedarf verdient wird. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, bedeuten Steuervergünstigungen erhöhte Gewinnaussichten und/oder ermöglichen sie eine beschleunigte Wieder-Freisetzung des investierten Kapitals. Von diesen Effekten verspricht man sich die anregende Wirkung auf die Investitionstätigkeit.

Ein weiteres Motiv für die Gewährung von Steuervergünstigungen liegt in der Möglichkeit, damit auf die Zusammensetzung der neuen privaten Investitionen, ihre produktionstechnische Auslegung (z.B. im Hinblick auf die Verwendung inländischer inputs) oder ihre Lokalisierung im Land einwirken zu können. Hierbei wird ihre Gewährung von der Erfüllung entsprechender Kriterien abhängig gemacht.

Außer der Absicht, den Privatsektor zum entwicklungspolitisch erwünschten Einsatz seiner investierbaren Mittel anzuregen, können Steuererleichterungen schließlich auch die Absicht verfolgen, bei den bestehenden Unternehmen den finanziellen Spielraum für Erweiterungs- und Modernisierungsinvestitionen zu vergrößern.

1) Es wird hier vom cash flow gesprochen, um auch jene Fälle zu erfassen, in denen der steuerliche Anreiz durch erweiterte Abschreibungsmöglichkeiten bewirkt wird. Bei ihrer Nutzung vermindert sich ja der Gewinn, während sich die dem Unternehmen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel - eben der cash flow - zumindest um den Betrag der gesparten Steuer erhöhen. Wahrscheinlich wird auch weniger ausgeschüttet als es bei einem größeren Gewinn der Fall wäre.

Wovon hängt nun die Stärke der Anreizwirkung von Steuer-
vergünstigungen ab? Maßgebend dafür ist:

- die Höhe des Gewinns,
- die Höhe der Steuerbelastung ohne Vergünstigung
(je höher diese, umso wertvoller sind Erleichterungen),
- die Wirksamkeit der Steuererhebung (je leichter es ist, sich der Steuerpflicht zu entziehen, umso weniger beeindrucken angebotene Steuererleichterungen),
- der Umfang der angebotenen Vergünstigung, d.h.
Höhe und Dauer der Verminderung der Steuerpflicht.¹⁾

Ob der sich nach den vorstehenden Faktoren bemessende Anreiz freilich im konkreten Fall ausreicht, einen Investor zu dem gewünschten Verhalten zu bringen, hängt wiederum nicht nur von der Stärke dieses Anreizes ab. Hier kommen nämlich noch eine ganze Reihe anderer Bedingungen und Faktoren zum Tragen; der steuerliche Aspekt ist nur einer von vielen.

3. Offene Fragen der Investitionsförderung mit steuerlichen Mitteln

In vielen Entwicklungsländern sind - teils in Nachahmung eines entsprechenden Vorgehens in anderen Ländern,²⁾ teils auf Drängen bedeutender Investoren - steuerliche Vergünstigungen für Industrieinvestitionen eingeführt worden, ohne daß man sich über ihre Rolle in der gesamten Entwicklungspolitik, ihren Platz und ihre Auswirkungen in -----

1) Vgl. G.E.Lent, a.a.O., S. 264.

2) Das immer wieder erwähnte Paradebeispiel, nach dem sich andere Länder gerichtet haben, ist Puerto Rico, wo seit Beginn der fünfziger Jahre eine große Zahl amerikanischer Firmen Niederlassungen (hauptsächlich zur Belieferung des US-Marktes) errichtete. Diese Aktivität wurde überwiegend auf die in Puerto Rico damals gebotenen umfangreichen Steuerbefreiungen zurückgeführt. (Vgl. M.S. Bathia: Tax Exemption in a Developing Economy, A Case Study of Puerto Rico, in: National Tax Journal, Vol.XIII, S. 341 ff). Daß es sich dabei offensichtlich um einen für Vergleiche kaum geeigneten Sonderfall handelt, wurde nicht selten übersehen.

der öffentlichen Finanzwirtschaft sehr viel Gedanken gemacht hätte. Das ändert sich nun mehr und mehr; einmal, weil man sich stärker an mittelfristigen Entwicklungsplänen orientiert, bei deren Erstellung solche Positionen eher eine kritische Überprüfung erfahren dürften; zum anderen, weil ein umfangreicher Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand auf die Dauer zu erheblichen Mängeln und Engpässen im Angebot staatlicher Dienste und in der Bereitstellung von öffentlichen Anlagen und Einrichtungen führt, die den wachstumsfördernden Effekt größerer Privatinvestitionen mehr als aufwiegen können.

Vor diesem Hintergrund ist eine kritische Überprüfung der Investitionsförderung auf verschiedenen Ebenen ingang gekommen; in ihr werden insbesondere Antworten auf die folgenden Fragen gesucht:

- (1) Welche Kriterien sollen für die Gewährung von Einkommensteuerbefreiungen oder -einschränkungen maßgebend sein?
- (2) Welche Formen der incentives sind am wirkungsvollsten und wie gewichtig muß der Anreiz gestaltet werden, damit er wirkt?
- (3) Im Rahmen einer Bewertung und Kontrolle des Systems ist zu fragen: Wird der Nachteil der öffentlichen Mindereinnahmen durch entsprechende Gewinne für die Gesellschaft aufgewogen?

Mit diesen Fragen beschäftigen sich die folgenden Abschnitte II. und III.

II. Kriterien für die Gewährung von Steuernachlässen

Die Verringerung von Steuerpflichten wird von Tatbeständen abhängig gemacht, die ebenso wie die Formen und das Ausmaß der Vergünstigungen von Land zu Land sehr verschieden sind. Der Grad der Selektivität schwankt dabei beträchtlich; einmal sind praktisch alle industriellen Investitionen sowie einige spezielle Dienstleistungen begünstigt; im anderen Fall wird sehr stark differenziert nach Zahlungsbilanzwirkung, Lokalisierung im Land und ähnlichen Faktoren. Trotz dieser Verschiedenheiten lassen sich einige Schwerpunkte erkennen.

1. Pionier-Industrie

Die meisten steuerlichen Investitionsförderungsbestimmungen legen Wert auf die Unterstützung neuer, d.h. noch nicht im Land existierender Industrien. Häufig wird mit dem Begriff der "Pionier-Industrie" oder "Pionier-Status" gearbeitet. Mit dieser Klassifizierung will man beispielsweise in Mexiko, wo man schon vor dem 2. Weltkrieg derartige Förderungen betrieb, zum Ausdruck bringen, daß die entsprechenden Projekte "neu und notwendig" für das Land sein müssen. In der Regel werden jedoch noch zusätzliche Qualifikationen verlangt. So ist z.B. in Nigeria die erste Voraussetzung für den Pionier-Status die, daß ein Defizit in der lokalen Produktion besteht; die Verleihung des Status ist weiter davon abhängig, ob Bereitschaft besteht, Einheimische für technische und Leitungsfunktionen auszubilden, ob lokale Teilhaber akzeptiert werden und welche Reinvestitionspläne bestehen.¹⁾ In anderen Ländern wird ein Mindestumfang der Investition vorausgesetzt (so z.B. von 1 Mio S\$ in Singapur). Häufig sind die Produktions- oder Industriezweige, für die der Pionier-Status vergeben wird, in Listen veröffentlicht.

1) Unveröffentlichtes UNIDO-Paper.

Das ausgeprägte Verlangen nach neuen Industrien entspricht dem Ziel einer stärkeren Differenzierung der Produktionsstruktur und einer Verringerung der Importabhängigkeit bei industriellen Erzeugnissen. Das größte Interesse gilt aus diesem wie aus anderen Gründen dem Bereich "manufacturing"; weit weniger wird an eine Begünstigung von Anlagen im Bergbau, der Landwirtschaft und im Dienstleistungsbereich gedacht.¹⁾

So verständlich der Wunsch nach Diversifizierung und dem Aufbau neuer Industriezweige auf den ersten Blick auch erscheint, das Konzept ist nicht frei von Gefahren. Näheres dazu (Industrialisierung auf zu breiter Grundlage hat zur Verzettlung und Zersplitterung knapper Fähigkeiten geführt - prominentes Beispiel sind die südamerikanischen Automobil- und chemischen Industrie -; die bessere Nutzung bestehender Kapazitäten, ihre Modernisierung und vereinzelt auch ihre Erweiterung sind naheliegendere Ansatzpunkte für dringend notwendige Produktivitätsfortschritte) wurde bereits früher ausgeführt (vgl. 2.Kap. III, 2,e).

Ein weiteres Bedenken bezieht sich auf die mit dem Pionier-Ansatz verbundene Diskriminierung nachfolgender Firmen im gleichen Markt, die in manchen Ländern nicht mehr die gleichen Vergünstigungen erhalten. Darin liegt zumindest tendenziell eine Wettbewerbsverringerrung. Gerade darin mag für den ersten ein gewisser Anreiz liegen; es fragt sich aber, ob es keine unbedenklicheren Mittel gibt, um einen neuen, leistungsfähigen Industriezweig in einem Land zu etablieren. Zu denken wäre etwa an Hilfestellungen auf dem "preinvestment level", also z.B. mit Marktuntersuchungen, feasibility reports, Geländeerschließung u.ä.

- 1) Ausnahmen, die insbesondere Typen der Farmwirtschaft und Tourismus-Einrichtungen betreffen, finden sich vor allem in kleineren und wenig fortgeschrittenen Ländern, wo der enge Binnenmarkt nur sehr geringe Chancen für eine Industrialisierung bietet.

2. Der Anteil inländischer inputs am gesamten Material- und Faktoreinsatz

Maßstab für die Gewährung von steuerlichen Vergünstigungen könnte die Höhe der lokalen - verglichen mit den gesamten Produktionskosten bzw. Zahlungsausgängen sein. Ein derartiges Kriterium für Steuerbegünstigungen hat einer Untersuchung zufolge in Mexiko die industrielle Entwicklung stärker gefördert als jedes andere Element im steuerlichen Freistellungsprogramm¹⁾.

Gegenüber einem nicht weiter differenzierten Pionier-Kriterium hat das - wie man es vielleicht nennen könnte - "local content-Kriterium" vor allem folgende Vorteile:

- (a) Die Vergünstigungen können von jedem Investor in Anspruch genommen werden, egal ob er eine für das Land neue oder schon etablierte industrielle Fertigung aufnehmen möchte.
- (b) Da es entscheidend auf den Niederschlag der Investition in Beschäftigung, Einkommen, Auslastung und/oder Schaffung von Zulieferkapazitäten ankommt, ist eine konkrete Gewähr gegeben, daß dem Einnahmeverzicht gesamtwirtschaftliche Vorteile gegenüberstehen.

Es ist freilich auch hier nicht ausgeschlossen, daß die Steuerermäßigung faktisch ein unnötiger Verzicht auf Einnahmen darstellt, da sich der Investor auch ohne sie wie gewünscht verhalten hätte. Diese Ungewißheit besteht aber praktisch bei allen Förderungen, ausgenommen vielleicht dort, wo - vom Standpunkt des Investors aus ge-

1) Vgl. S.G. Ross u. J.B. Christensen: Tax Incentives for Industry in Mexiko, Cambridge, Mass. 1959, zitiert nach K.M. Kauffman: Income Tax Exemption and Economic Development, in: Nat. Tax Journal, Vol. 13, S. 148/49.

sehen und ohne sonstige Veranlassung - offensichtlich Nachteile in Kauf genommen werden, um in den Genuß von Vergünstigungen zu kommen, oder wo eine Verhandlungslösung gefunden wird, die beide Seiten gerade eben zufrieden stellt.

Schwerwiegendere Bedenken könnten sich daraus ergeben, daß, um einen hohen Anteil einheimischer inputs zu erreichen, ein Kostenniveau in Kauf genommen und durch die staatliche Förderung (plus Importpolitik) sanktioniert wird, das die einheimischen Preise weit über die internationalen Wettbewerbspreise erhöht. Dieser für sich gesehen ohne weiteres richtige Einwand zieht an dieser Stelle allerdings nicht; denn er richtet sich nicht gegen das Kriterium des hohen local content, sondern gegen den Einsatz von Förderungsinstrumenten, die den Weltmarktpreis für einheimische Produzenten irrelevant machen.

Es mag zwar schwierig sein, ohne eine stärkere Abschirmung gegenüber der ausländischen Konkurrenz gerade einer hohen local content-Anforderung zu genügen, unmöglich ist das aber nicht. Werden also einkommensteuerliche incentives an die Erfüllung einer solchen Anforderung geknüpft - und darum geht es ja hier -, so bleibt der Weltmarktpreis ein sehr relevantes Datum. Da es überhaupt nur dann tatsächlich zu einer Anreizwirkung in diesem Zusammenhang kommt, wenn Gewinne zu erwarten sind, bergen solche incentives gerade nicht die Gefahr permanent stützungsbedürftige Industrien zu induzieren. Die Kehrseite dieser "angenehmen" Eigenschaft ist freilich eine in manchen Bereichen völlig ausfallende Anreizwirkung, eben weil die Gewinnchancen gleich null sind.

3. Zahlungsbilanzeffekt

Die Dringlichkeit von Zahlungsverbesserungen hat viele Entwicklungsländer veranlaßt, auch diesem Anliegen bei der Gestaltung ihres steuerlichen Förderungsinstrumentariums Rechnung zu tragen. Eindeutig im Vordergrund stehen dabei incentives für den Export von anderen als den traditionell schon ausgeführten Rohprodukten. Die gebräuchlichsten Instrumente sind sog. "export allowances" oder "export rebates". Sie erlauben entweder eine Verminderung des zu versteuernden Gewinns um einen bestimmten Betrag, der als Prozentsatz des Exportwertes ermittelt wird, oder sie stellen die beim Export anfallenden Gewinne ganz oder teilweise von der Steuerpflicht frei. In diese Grundmuster sind oft noch eine Vielzahl von Variationen und zusätzliche Bestimmungen eingebaut, so z.B., daß ein Exportzuwachs gegenüber einem Basiszeitraum besonders honoriert wird, oder daß erst von einer Mindestexportquote an überhaupt eine Förderung einsetzt, oder daß schließlich der (wertmäßige) Importgehalt der Exportgüter mit in Ansatz gebracht wird.

Bei der Betrachtung dieses äußerst vielfältigen Mechanismus¹ drängt sich die Frage auf, ob hier nicht möglicherweise zu viel Mühe auf ein ungeeignetes Mittel verwandt wird; ob man sich nicht durch ein aufwendig aufgemachtes steuerliches Förderungsinstrument selbst davon ablenkt, daß im Grunde ganz andere Schwierigkeiten beseitigt und Bedingungen verbessert werden müßten, um eine ins Gewicht fallende Exportzunahme bzw. den Aufbau exportorientierter Betriebe anzuregen?

Von einer Ermäßigung der Gewinnsteuern im Bereich der Exportaktivitäten einer Firma können ja bestenfalls dann exportsteigernde Wirkungen ausgehen, wenn eine internationale Wettbewerbsfähigkeit besteht, die Verkaufschancen im Inland aber so gut sind, daß ein Export uninteressant ist. Wird nun der Exportgewinn gegenüber dem im Inland erzielten fühlbar entlastet, kann man sich vorstellen, daß ein Unternehmen seine Exportbemühungen verstärkt¹⁾. Eine sehr wahrscheinliche Konstellation ist die beschriebene allerdings nicht. Viel dringender wird es meistens sein, eine Wettbewerbsfähigkeit auf den ausländischen Märkten erst noch herzustellen. Für den Staat werden damit Aktivitäten aktuell, wie: Unterstützung beim Export-Marketing, Verbesserung des Finanzierungsapparates für den Außenhandel, Herstellung eines realistischeren Wechselkurses, Bemühungen um Produktivitätsfortschritte, Zollabbau beim Import von Materialien und Teilen, die in die Exportproduktion eingehen.

4. Lokalisierung in weniger entwickelten Regionen

Der Versuch, die Investoren durch das Angebot von Steuervergünstigungen zur Errichtung von Betriebsstätten in den weniger entwickelten Teilen des Landes zu ermuntern, wird in fast allen Entwicklungsländern - wie übrigens auch in vielen Industrieländern - unternommen. Wie sind die Chancen zu beurteilen, daß die Investoren im gewünschten Sinne reagieren?

- 1) Denkbar wären sogar Fälle und Konstruktionen der incentives, bei denen ein gewinnloser Export vorteilhafter ist als eine entsprechende Vergrößerung der inländischen Verkäufe, weil die aufgrund der Exporte zu erzielende Steuerersparnis insgesamt gesehen den entgangenen Gewinn mehr als aufwiegt. Auf diesem Wege werden sich freilich keine sehr großen Rückstände in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen lassen.

Wenn schon in den Industrieländern mit im ganzen wesentlich besserer Erschließung, besserer Kommunikation und sehr reagiblen Unternehmern derartige Instrumente nur sehr begrenzt vermocht haben, die Attraktivität zurückgebliebener Regionen für die Neuansiedlung von Betrieben so zu vergrößern, daß damit die in den Ballungsgebieten gegebenen Führungsvorteile übertroffen wurden, so muß man die entsprechenden Chancen in Entwicklungsländern wohl noch wesentlich geringer einschätzen.

In Pakistan, wo von 1958 an tax holidays im Umfang von zunächst bis zu acht Jahren und seit 1965 von bis zu sechs Jahren für Investitionen in zurückgebliebenen Gegenden gewährt werden, verglichen mit vier- bzw. zweijährigen Freistellungsfristen in den weiter fortgeschrittenen Gebieten, war die Reaktion der Investoren auf diese Differenzierung, die noch durch andere Maßnahmen unterstützt wurde, nicht sehr überzeugend. Lediglich Industrien, die bereits über einen etablierten Markt verfügten und die lokale Materialien verwenden konnten, siedelten sich außerhalb der bestehenden Industriestandorte an. Am schwächsten war die Reaktion bei den ausländischen Investoren, - zu einem nicht geringen Teil wohl deshalb, weil sie sehr stark auf importiertes Material angewiesen waren und zum großen Teil immer noch sind.

Von den zwischen 1952 und 1958 gegründeten Industriebetrieben entfielen 90 % auf die Hafenstädte Karachi und Chittagong; in der Periode von 1958 bis 1968 waren immer noch 70 % der erteilten Investitionsgenehmigungen auf diese beiden Standorte gerichtet¹⁾.

1) Vgl. Syed Munir Husain, C.S.P.: Patterns and Problems of Industrial Location in Pakistan, West Pakistan Government Press, Lahore 1968, S.4/5.

III. Zur Ausgestaltung des Instrumentariums und seiner Wirksamkeit

1. Einzelne Instrumente und ihre Implikationen¹⁾

Befristete Steuerbefreiungen und Absetzungen vom Gewinn außerhalb von normalen Abschreibungen (die früher beschriebenen Verfahren (a) und (ba) unterscheiden sich grundsätzlich dadurch, daß das Ausmaß der Steuerersparnis im Falle a) mit dem Gewinn variiert, während es bei ba) von vornherein feststeht, da hier die möglichen Absetzungen als Prozentsatz der Investitionssumme ausgedrückt werden. Beide Verfahren bringen einem Investor nur dann effektive Vorteile, wenn tatsächlich Gewinne entstehen. Wo liegen jeweils die Stärken und Schwächen dieser Instrumente?

Während der Steuerfreistellungsperiode verschafft die befristete Steuerbefreiung (tax holiday) mindestens soviel Ersparnis wie das Absetzungs zugeständnis (investment allowance); nur für den Fall, daß (mangels Gewinn) nicht ausgenutzte allowances in den Zeitraum nach Ablauf der Freistellungsphase übertragen werden können, ist mit diesen ein besseres Ergebnis zu erzielen als mit einem holiday-Zugeständnis. Kann ein Investor demnach relativ schnell mit Gewinnen in einer Höhe rechnen, die - für die Freistellungsperiode kumuliert - mehr als 30% - 40% auf das investierte Kapital ausmachen, so wird die befristete Freistellung vorteilhafter sein, da (von Ausnahmen abgesehen) keine über

1) Das Folgende stützt sich in einer Reihe von Punkten auf die Ausführungen von G.E. Lent, vgl. a.a.O., S. 266ff.

diese Sätze hinausgehenden Absetzungsraten zugelassen werden. Liegen dagegen längere Anlaufzeiten vor oder wird eine Firma über die Jahre hin in Stufen ausgebaut, so verliert die befristete Freistellung, die von der Vor- nahme der ersten Investition an datiert, für die nach- kommenden Investitionen mehr und mehr an Wirkung; der verbleibende steuerfreie Zeitraum wird immer geringer. Allowances, die es für jede Investition gibt, würden hier wahrscheinlich als wertvoller angesehen.

Tax holidays sind damit betont auf die Neuansiedlung von Firmen abgestellt, während allowances die Tatsache, daß überhaupt eine Investition vorgenommen wurde, honorieren. Man könnte hier noch verschiedener Meinung darüber sein, ob darin ein Vorteil der letzteren liegt. Eindeutiger läßt sich das für folgenden Tatbestand sagen: indem bei allowances der Umfang des Einnahmeverzichts im voraus be- kannt ist, besteht kaum die Gefahr, gewinnstarken Unter- nehmen unangebracht hohe Vergünstigungen zu gewähren; im Falle von tax holidays fehlt eine solche Absicherung.

Zugunsten von tax holidays läßt sich demgegenüber vor- bringen, daß sie neutral sind, was das jeweilige Ein- satzverhältnis von Kapital und Arbeit angeht, während investment allowances (die ja in Prozent des eingesetzten Kapitals ausgedrückt werden) kapitalintensive Produktions- weisen begünstigen. Befristeten Freistellungen wird auch zugute gehalten, daß sie die Aufmerksamkeit potentieller Investoren stärker erregen. Dem Nachteil, daß mit tax holidays unkontrollierbare Zugeständnisse gemacht werden, könnte dadurch begegnet werden, daß - wie bereits in manchen Ländern in Kraft - eine Obergrenze¹⁾ fixiert

1) Diese Obergrenze kann sich auf die jährliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals beziehen (z.B. 15 %) oder sie kann auf den Gewinn während der gesamten Freistellungsperiode abgestellt sein; (z.B. 100 % des eingesetzten Kapitals).

wird, bis zu der die Gewinne unbesteuert bleiben, während ein evtl. vorhandener Rest der normalen Besteuerung unterliegt. Um die Attraktivität einer investment allowance nicht von vornherein geringer zu gestalten, ist eine Frist, innerhalb der davon Gebrauch gemacht werden kann, nötig, die die Dauer der Freistellungsperiode übertrifft. Im Rahmen der Gesamtwürdigung von steuerlichen Anreizen wird auf die Frage der besseren Eignung des einen oder anderen technischen Mittels noch einmal zurückgekommen.

Ebenso wie bei investment allowances wird auch der Wert von (nur steueraufschiebend wirkenden) Sonderabschreibungen durch die Möglichkeit von Verlustvorträgen sehr verbessert. Sind solche Übertragungsmodalitäten zeitlich nicht begrenzt, hat der Investor eine Gewähr, daß er die maximal möglichen Steuerersparnisse auch tatsächlich realisieren kann. Eine solche Gewähr wird von den Investoren naturgemäß sehr begrüßt, und sie erscheint auch gerechtfertigt; denn man will auch gerade die Situation der Investoren erleichtern, die nicht mit schnellen Rückflüssen ihres investierten Kapitals rechnen können und insofern ein höheres Risiko eingehen.

Sonderabschreibungen, also vorgezogene Normalabschreibungen, sind wohl nur für expansionswillige, bestehende Firmen geeignet, da nur sie die Erträge aufweisen werden, die notwendig sind, um ein zusätzliches Abschreibungsvolumen "unterzubringen". Sie könnten beispielsweise zur Anwendung gelangen im Falle der Errichtung von Zweigniederlassungen oder Zulieferbetrieben in weniger entwickelten Gegenden oder bei der Vornahme von Investitionen für Forschungs- und Entwicklungszwecke, bei der Errichtung einer Lehrwerkstatt oder der Schaffung von sozialen Einrichtungen. In den genannten Beispielen erschiene es auch gerechtfertigt, die Sonderabschreibungen zusätzlich zu einer investment allowance zu gewähren.

Eine Möglichkeit, auch in eine Steuerfreistellungsperiode zusätzliche Anreize einzubauen, stellt das Gegenteil von Sonderabschreibungen, nämlich der Aufschub von Abschreibungen bis zum Ablauf der Einkommensteuerbefreiung dar. Es dürfte sich empfehlen, diese auch nur dort zu gewähren, wo - wie in den vorher erwähnten Beispielen - ganz speziellen Anliegen Rechnung getragen wird.

2. Unterschiedliche Behandlung von ausgeschütteten und einbehaltenen Gewinnen

Unter dem Gesichtspunkt, daß in den Entwicklungsländern sehr an einer Steigerung der Investitionsrate gelegen ist, könnte sich eine geringere steuerliche Belastung der reinvestierten im Gegensatz zu den ausgeschütteten Gewinnanteilen empfehlen, und in einer Reihe von Ländern geschieht das auch. Im Falle ausländischer Investitionen schafft diese Differenzierung nicht nur einen Anreiz zur Reinvestition; sie bewirkt - wenn die Unternehmen darauf reagieren - gleichzeitig eine Verringerung der Devisenanforderungen für Transfers ins Ausland, und dieser Effekt ist nicht minder erwünscht.

Angesichts der vielfach nur rudimentär vorhandenen Kapitalmärkte verliert der bekannte Einwand, daß sich durch eine hohe Selbstfinanzierung die Gefahr von Fehlinvestitionen vergrößert, für Entwicklungsländer an Gewicht, da es einfach an einer besseren Alternative fehlt. Bedeutung hat demgegenüber der Einwand, daß es schwierig sein dürfte sicherzustellen, daß die als einbehalten deklarierten Gewinnanteile auch tatsächlich einer produktiven

Wiederanlage zugeführt werden; dies gilt insbesondere dann, wenn zwischen Gewinnentstehung und Reinvestition ein größerer Zeitraum verstreichen kann¹⁾.

Trotz dieses Bedenkens wird man sich doch wohl in der ersten Phase der Industrialisierung im Interesse einer sehr konzentrierten Anstrengung und auch mit Blick auf die Entlastung der Devisenbilanz zu einer bevorzugten Behandlung der für die Reinvestition einbehaltenen Gewinne entschließen können.

Haben sich allerdings nach und nach die Voraussetzungen zu einer stärkeren Beteiligung des Kapitalmarktes an der Unternehmensfinanzierung - auch hinsichtlich der Bereitstellung von Risikokapital - gebessert, wäre eine Revision des ursprünglichen Konzepts ins Auge zu fassen. Dies würde schließlich zur Ermunterung der Ausschüttung gegenüber der Reinvestition führen. Ein solches Vorgehen entspräche auch dem Anliegen, eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung herbeizuführen oder wenigstens nicht das Gegenteil zu fördern. Entwicklungsbanken oder auch spezielle, staatlich gestützte Beteiligungsinstitute und Investmentgesellschaften, die sich an der Gründung von Unternehmen - insbesondere auch ausländischen - beteiligen, könnten in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion übernehmen, indem sie ihre Anteile klein gestückelt an private Anleger abgeben, wenn die Unternehmen eine befriedigende Ertragslage erreicht haben. Allerdings sind solchen Bemühungen auch bei zu-

1) Im Falle ausländischer Investitionen sind diese Schwierigkeiten allerdings geringer, einmal wegen der sehr verbreiteten Devisenkontrollen, und zum anderen weil man es in ausländischen Firmen kaum riskieren wird, der Steuvertäuschung überführt zu werden.

nehmender Sparfähigkeit mittlerer Schichten deutliche Grenzen gesetzt, da von ihnen Engagements in risikobehafteten Dividendenwerten in größerem Umfang erst erwartet werden können, wenn ihre Vermögensbildung bereits einigen Umfang erreicht hat.

3. Würdigung

Trotz weltweiter Verbreitung stößt der Versuch, die Anlagebereitschaft ausländischer Investoren mit Hilfe von (einkommen)steuerlichen incentives fördern zu wollen, auf wenig "Enthusiasmus" bei den Experten¹⁾; Zweifel an der Wirksamkeit dieses Instrumentariums sind verbreitet. Steuerliche Zugeständnisse bilden nur eine von vielen Determinanten, die die Verteilung von Ressourcen auf den öffentlichen und den privaten Sektor sowie die Anlageentscheidungen innerhalb des privaten Sektors beeinflussen. Die Reaktion eines prospektiven Investors kann also trotz gleichem Angebot an Steuervorteilen sehr verschieden ausfallen, je nachdem welchen Einfluß die übrigen Bedingungen auf seine Entscheidung haben.

Die erwähnte Skepsis bezüglich ihrer Effektivität gründet sich vor allem darauf, daß Vergünstigungen im Rahmen der Einkommen- bzw. Gewinnsteuer nicht zur Verbesserung der Aussichten für die Gewinnentstehung beitragen, sondern lediglich den Unterschied zwischen Gewinn vor Steuern und Gewinn nach Steuern verkleinern oder auch ganz beseitigen. In der Regel werden es die Investoren mehr schätzen, wenn in dem zuerst genannten Bereich etwas zur Aufbesserung geschieht; denn wo es an Realisierungschancen auf diesem Gebiet fehlt, nützen auch Zugeständnisse auf dem zweiten nichts.

1) Vgl. M.C.Taylor and Associates: Fiscal Incentives for Development in Panama, in: R.Bird u. O. Oldman (Hrsg.): Readings in Taxation in Developing Countries, rev. edition, Baltimore 1967, S. 220.

Speziell zu dem Typ des "tax holiday" ist wohl die Feststellung erwähnenswert: "... a system which accords the maximum benefit to the early profit makers and gives nothing where there is perhaps legitimate need is questionable"¹⁾. Etwas ähnliches meint auch Taylor, wenn er incentives im Rahmen der Einkommensteuer als einen "perversen Subventionstyp" bezeichnet²⁾: sie geben dann die größten Vorteile, wenn der Gewinn groß ist, und sie sind wertlos in der Frühphase, wenn die Gewinnschwelle noch nicht überschritten ist.

Die Alternative - generelle Verlängerung der Freistellungsperiode bis hinreichend gesichert ist, daß auch die erst spät in die Gewinnzone geratenden Unternehmen davon profitieren werden, kann wegen der daraus resultierenden hohen Einnahmeverzichte nicht ernsthaft infrage kommen. Das hin und wieder auftauchende Argument, man könne von der Freistellung ruhig großzügigen Gebrauch machen, da ja ohne die Investition auch keine höheren Steuereinnahmen anfallen würden, ist ebenfalls nicht stichhaltig. Die weitgehende Freistellung einer so dynamischen Einkommenskategorie von Zahlungsverpflichtungen gegenüber der mit steigenden Anforderungen konfrontierten öffentlichen Hand birgt die Gefahr einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen und ist auf die Dauer auch verteilungspolitisch nicht akzeptabel. Außerdem ist die Gefahr von unnötigen Einnahmeverzichten größer. Diese läßt sich zwar nie ganz ausschalten; sie ist bei einem zurückhaltenderen Gebrauch von Einkommensteuerbefreiungen aber weniger virulent.

- 1) K.M. Kauffman: Income Tax Exemption and Economic Development..., a.a.O., S. 265.
- 2) M.C. Taylor and Associates: Fiscal Incentives for Development in Panama, a.a.O., S. 221.

Die Entscheidung über das Gewicht, das der Schaffung und Erhaltung von Anreizen für private Investoren (dies sei Ziel (a) in einem Katalog von Besteuerungszielen) zugemessen wird, hat einmal die - wie man nach den obigen Ausführungen sagen kann - begrenzten potentiellen Wirkungsmöglichkeiten solcher Anreize in Rechnung zu stellen; sie ist zum anderen in Abstimmung mit den übrigen Zielen der Besteuerung zu treffen. Als weitere Hauptziele seien hier genannt: (b) die Einnahmeerzielung für laufende und investive Ausgabezwecke, (c) die Verminderung sehr krasser Einkommensunterschiede, (d) Beiträge zur Wahrung oder Herstellung wirtschaftlicher Stabilität.

Im Verhältnis von (a) zu (b) ist die Kernfrage die: welches ist die effektivere Kombination, welches die erfolgsversprechendere Aufteilung des Sozialprodukts auf öffentliche Hand und Privatsektor im Hinblick auf hohes Wachstum des Volkseinkommens?

Hierbei kommt es naturgemäß darauf an, das angestrebte Einnahmenvolumen (auf längere Sicht wird eine Erhöhung des Staatsanteils praktisch überall für notwendig gehalten) mit Mitteln zu realisieren, die den Ansporn zum Arbeiten, Sparen und Investieren möglichst erhalten bzw. noch vergrößern. Stabilität und Bemühungen um sozialen Ausgleich werden dabei als wichtige Nebenbedingungen zu beachten sein.

Bei dem Versuch, dies weiter zu konkretisieren, erscheinen Beobachtungen und Überlegungen beachtenswert, die von

Taylor¹⁾ im Zusammenhang mit Steuerreformplänen für Süd-Amerika angestellt werden, die aber darüber hinaus auch in anderen weniger entwickelten Teilen der Welt von Bedeutung sind oder noch werden können. Aus seinen Schlußfolgerungen sei folgendes kurz festgehalten:

Schwerpunkte der Besteuerung sollten da liegen, wo sie den Antrieb zur wirtschaftlichen Betätigung möglichst unbeeinträchtigt lassen, aber wo sie die weniger erwünschten Verwendungen von Einkommen und Kapital stärker belasten. Zu diesem Grundsatz paßt etwa die Besteuerung von Netto-Vermögen (insbesondere auch von Grund- und Hausbesitz), die fühlbare Belastung von Veräußerungsgewinnen, Erbschaften und Schenkungen sowie die Verteuerung des nicht-lebensnotwendigen Konsums durch Fiskalabgaben. Andererseits lassen sich Investitionen begünstigen, indem man Einzelpersonen stärker und progressiv besteuert, Unternehmen aber nur einer proportionalen Belastung unterwirft. Auch an Verlustvortragsregelungen, Sonderabschreibungen u.ä. ist zu denken. (s.O.)

Wenig erfolgversprechend erscheint der Versuch, Vorbehalte, die auf seiten privater Investoren gegen die Art und Höhe der Besteuerung in einem Land bestehen, dadurch "unterlaufen" zu wollen, daß man Freistellungen für bestimmte Fristen oder sonstige zeitlich begrenzte Erleichterungen

1) M.C.Taylor: Tax Policy Goals and Economic Development under the Alliance for Progress, in: Nat.Tax J. Vol.20 (1967), S.420ff. Wichtige Stichworte aus seiner These sind: Aufgrund des hohen Besitzeinkommensanteils, bei dem nur eine lockere Beziehung zwischen Belohnung und Anstrengung besteht, herrscht einiger Spielraum für eine höhere steuerliche Belastung, bevor die Leistungsbereitschaft leidet. In der lateinamerikanischen Einkommenselite ist die Neigung zu "auffälligem Konsum" sehr verbreitet. Spekulation in Grundstücken und Gebäuden wird sehr ausgeprägt betrieben; die Neigung zu Investitionen in Landwirtschaft und Industrie ist viel geringer. Eine Beibehaltung des status quo in der Einkommensverteilung, behindert die industrielle Entwicklung, weil es den breiten Schichten an Kaufkraft fehlt. Was auch immer mit incentives im Rahmen der Besteuerung geschieht, es wird nicht zu einer fundierten ökonomischen Entwicklung kommen, "if an economy is characterized by chronic inflation, balance-of-payments difficulties, speculation and social tension".

gewährt. Insbesondere die erfahrenen Investoren - und dazu zählen wohl in jedem Fall die ausländischen - werden sich sehr genau ansehen, welche steuerliche Behandlung sie auf mittlere oder längere Sicht zu erwarten haben. Es kommt also sehr darauf an, daß ein Land ein insgesamt akzeptables und funktionierendes Steuersystem besitzt. Nur unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, daß incentives materiell mehr darstellen als eine Demonstration des guten Willens der Regierung und daß sie keine Verlegenheitsmaßnahmen im Hinblick auf die Lösung von Problemen darstellen, auf die sich die Regierung mit der Einführung von steuerlichen Vergünstigungen geradezu "den Blick verbaut".

Incentives im Rahmen der Einkommensteuer können nach den bisherigen Ausführungen keine Hauptrolle in den Förderungsbemühungen der Entwicklungsländer gegenüber ausländischen Investoren spielen. Angesichts ihrer begrenzten Wirkungsmöglichkeiten, die teils auch durch die Notwendigkeit bedingt sind, sie zurückhaltend zu dosieren, kann ihre Funktion im wesentlichen nur sein, den Fluß der Ressourcen in die am meisten gewünschten Verwendungen anzuregen.

Da die Attraktivität von Vergünstigungen im Rahmen der Einkommensteuer für bestehende und mit Gewinn arbeitende Unternehmen zunimmt, dürften mit diesen Instrumenten die besten Ergebnisse dort zu erzielen sein, wo sie auf die Ermunterung einer gewünschten Expansion bestehender Betriebe konzentriert sind. Unter diesem Aspekt verdient auch wohl das Instrument der "investment allowance" eine stärkere Berücksichtigung als das des "tax holiday".

Soweit ein Land mit steuerlichen incentives primär auf eine Erhöhung seiner Attraktivität für ausländische Investitionen abzielt, wird es in den entsprechenden Offerten anderer Länder, mehr oder weniger ausgeprägt, Konkurrenzangebote sehen und versucht sein, diese zu überbieten. Ist diese Konkurrenzfurcht begründet, und wenn ja, wie kann ein Wettlauf unter den Entwicklungsländern vermieden oder wenigstens in engen Grenzen gehalten werden?

Zunächst einmal können reine Import-Substitutionsprojekte hier außer betracht bleiben, da hier allenfalls indirekt eine Konkurrenzsituation zwischen zwei oder mehreren Entwicklungsländern besteht, indem die ausländischen Unternehmen die Reihenfolge ihrer Vorhaben nach der Höhe der jeweiligen Rendite nach Steuern festlegen und dabei Projekte in den Ländern mit geringeren Zugeständnissen auf steuerlichem Gebiet eine geringere Dringlichkeit erhalten. Das würde allerdings voraussetzen, daß die verschiedenen Projekte hinsichtlich ihrer Rendite vor Steuern nahezu gleichwertig wären, ein Umstand, der äußerst selten gegeben sein dürfte. Andere als steuerliche Einflußfaktoren werden in der Regel die Investitionsentscheidungen prägen. Diese begrenzte Wirksamkeit von Steuervergünstigungen wird im übrigen durch eine Reihe von Länderstudien¹⁾ und auch Befragungen²⁾ von Investoren gestützt. Die Sorge mancher Entwicklungsländer, interessierte ausländische Investoren könnten sich wegen größerer Steuerzugeständnisse anderen Ländern zuwenden, erscheint also wenig begründet, selbst wenn in den einschlägigen Verhandlungen von seiten der ausländischen Firmen mit solche einem Schritt gedroht werden mag.

1) Vgl. außer den schon erwähnten insbesondere:

Chen Young: A Study of Tax Incentives in Jamaica, in: Nat.Tax J., Vol. XX, S. 292ff.; Tanzi Vito: Tax Incentives and Economic Development, The Ecuadorian Experience, in: Fin.Archiv N.28 (März 1969), S. 226ff.

2) Vgl. Y. Aharoni, a.a.O., S.110/111; Awmi Al Ani, a.a.O., S.203ff.

Etwas anders stellt sich die Lage bei sehr exportintensiven Produktionszweigen und insbesondere bei Vorhaben dar, die sich im wesentlichen nur der inländischen Arbeitskraft bedienen (wie bspw. bei der Montage von Computerbauelementen in Hongkong und Singapur). Hier dürften die Chancen, daß die Renditen vor Steuern in verschiedenen Ländern nicht weit voneinander abweichen, wesentlich größer sein, und folglich erhalten die steuerlichen Gesichtspunkte hier ein weitaus höheres Gewicht für die Überlegungen des Investors. Hinzukommt, daß derartige Projekte bei den Entwicklungsländern auf lebhaftes Interesse stoßen und man sich deshalb sehr um den Abbau evtl. bestehender Hindernisse bemühen wird.

Was die Gefahr eines Wettlaufs im Angebot von Steuernachlässen angeht, so werden hier nur Harmonisierungs- und Abstimmungsversuche weiterhelfen können, die von den industrialisierten Ländern insoweit unterstützt werden könnten, als sie beim Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen (s.u.) auf die Einhaltung bestimmter Obergrenzen dringen würden. Auch auf seiten der Entwicklungsländer ist schließlich Einsicht nötig, daß ein Wettlauf nur die Einnahmeeinbußen insgesamt erhöht, ohne den Investitionszufluß im ganzen zu steigern.

IV. Doppelbesteuerungsprobleme

Auf das Einkommen aus einer ausländischen Investition richten sich normalerweise Besteuerungsansprüche des Landes, in dem das Einkommen entstanden ist, und des Landes, in dem der Einkommensempfänger residiert. Bei der Berechnung des Netto-Ertrages einer Investition ist somit der kombinierte Effekt beider Steuersysteme anzusetzen. Ebenso hat das Entwicklungsland, das Steueranreize gewähren möchte, die Tatsache der Besteuerung im Herkunftsland des Investors zu beachten und sicherzustellen, daß eigene Zugeständnisse dadurch nicht wirkungslos werden. Das wäre z.B. der Fall, wenn das Herkunftsland im Ausland erzieltetes Einkommen seiner Steuerpflichtigen mit einem fixen Satz besteuert, von der Steuerschuld aber einen Abzug in Höhe der bereits im Ausland gezahlten Steuern zuläßt. Werden die letzten teilweise erlassen, ändert sich für den Investor an seiner Gesamtbelastung nichts; dem Steuerverzicht im Entwicklungsland entspricht ein Steueranstieg im Domizilland des Investors¹⁾.

Da die westlichen Industrieländer im allgemeinen daran interessiert sind, von sich aus keine Hindernisse für private Investitionen in Entwicklungsländern aufzurichten - in manchen ist man im Gegenteil sogar sehr aktiv um eine Förderung bemüht²⁾ - versucht man den beschriebenen

1) Dieser Effekt tritt allerdings normalerweise nur insoweit ein, als tatsächlich Gewinne transferiert werden. Solange sie in einer juristisch selbständigen ausländischen Niederlassung verbleiben, unterliegen sie nicht der Steuerhoheit des Landes, in dem die Muttergesellschaft ihren Sitz hat.

2) So bietet bspw. die Bundesrepublik neben der Möglichkeit einer Absicherung gegen politische Risiken gewichtige Vorteile im Rahmen des sog. Entwicklungshilfe-Steuergesetzes.

Problemen durch den Abschluß von bilateralen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zu begegnen. Die Wirksamkeit von steuerlichen incentives der Entwicklungsländer läßt sich dabei z.B. durch eine sog. "tax-sparing Vereinbarung" gewährleisten. Diese bedeutet, daß das Herkunftsland des Investors diesen steuerlich so behandelt, als ob er in dem Entwicklungsland keine Vergünstigung erhalten hätte, sondern voll zur Steuer herangezogen worden wäre.

So einleuchtend und nützlich dieses Verfahren auf den ersten Blick erscheinen mag, es bietet auch Anlaß zur Kritik auf seiten der Industrieländer. Diese gründet sich vor allem darauf, daß die Entwicklungsländer die Gewährung von Vergünstigungen an bestimmte Kriterien binden und auf diese Weise mehr oder weniger ausgeprägt diskriminieren, bspw. zwischen alten und neuen Firmen, zwischen solchen in einem bestimmten Industriezweig und den in einem anderen, zwischen exportorientierten und importsubstituierenden oder auch zwischen denen, die lokale Partner aufnehmen und solchen, die es nicht tun. Indem nun ein Industrieland dem tax-sparing Verfahren zustimmt, sanktioniert es diese Steuerdifferenzierung.¹⁾ Dazu die treffende OECD-Bemerkung: "While a developing country should be free to determine its own priorities for investment in different industries, it does not follow that capital exporting countries should always acquiesce in such decisions."²⁾

Die bestehenden Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gelten zum großen Teil auch aus anderen Gründen als nicht voll befriedigend. Indem sie sich an dem Muster der früher zwischen den Angehörigen der ersten

1) Vgl. OECD, Fiscal Committee: Fiscal Incentives for Private Investment in Dev.Countr., Paris 1965, S.51.

2) ebd.

Gruppe geschlossenen Verträge orientieren, ist es häufig das Land der Einkommensquelle, das auf etwas verzichtet und weniger das des Sitzes des Investors. Dieses Ergebnis erscheint nicht gerade hundertprozentig angemessen im Verhältnis Industrie-/Entwicklungsländer. Die Suche nach geeigneteren Mustern durch Expertengruppen der UNO und OECD, die seit einiger Zeit im Gange ist, könnte hier Ausgangspunkt von Verbesserungen werden.

5. Kapitel

FÖRDERUNG IM RAHMEN DER AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

I. Zollpolitik =====

1. Zollschutz für neue inländische Produktionen

a) Das Konzept und seine Begründung

In den Bemühungen der Entwicklungsländer um eine Vergrößerung des Zuflusses an ausländischen Direktinvestitionen spielt ihre Zollpolitik eine hervorragende Rolle. Indem sie die Möglichkeit gibt, den Verkaufspreis von Importgütern im Inland durch eine entsprechende Tarifgestaltung bis auf prohibitives Niveau zu erhöhen, bestimmt sie wesentlich über die Absatzchancen dieser Güter und veranlaßt damit die ausländischen Lieferanten (wie natürlich auch potentielle einheimische Produzenten), die Möglichkeit einer Versorgung des Marktes aus einer innerhalb der Zollmauer gelegenen Quelle zumindest sehr ernsthaft zu prüfen. Ein Anreiz zur Aufnahme oder Ausweitung einer Inlandsfertigung auf neue Bereiche wird häufig auch durch eine Differenzierung der Zollsätze zu bewirken versucht: Die auf den bisher eingeführten Fertigwaren und potentiellen Substituten liegende Zollbelastung ist relativ hoch angesetzt; Produktionseinrichtungen und andere nicht im Inland verfügbare inputs können dagegen zu wesentlich günstigeren Bedingungen oder gar zollfrei importiert werden. Ein durch die bestehenden Tarife bereits existenter Anreiz läßt sich noch vergrößern, wenn das Land zu erkennen gibt, daß es nach einer etwaigen Aufnahme der Produktion im Inland zu weiteren Verteuerungen oder Beschränkungen des konkurrierenden Imports bereit sein wird.

Sieht man von markt- und unternehmensstrategischen Erwägungen ab, die in einer solchen Situation für eine Investitionsentscheidung ausschlaggebend sein können, so wirkt die Erhöhung eines Importzolles bzw. die Zusage einer solchen vor allem dadurch investitionsanregend, daß sie im Inland Verkaufspreise ermöglicht, die trotz der meist wesentlich über dem vergleichbaren Auslandsniveau liegenden Produktionskosten noch einen hinreichenden Gewinn enthalten.

Wie rechtfertigt man nun diese Höherbelastung der inländischen Käufer, - d.h. in der Regel der Konsumenten; denn auf die bisher eingeführten Verbrauchsgüter einfacherer Art richten sich zunächst meistens die Importsubstituierungsbemühungen? Diese Frage zielt nicht auf die lange Reihe von Gründen, die in den Entwicklungsländern bei der Entscheidung zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen eine Rolle spielen; - dazu ist bereits an anderer Stelle das Notwendige gesagt (vgl. Kap. 1.u.2.) - hier geht es vielmehr um die speziellere Frage der Begründung und Rechtfertigung für die Anwendung gerade dieses Förderungsinstruments.

Die ökonomisch bedeutendste Begründung enthält das sog. "Erziehungszollargument". Nach diesem schon recht alten, in der neueren Theorie aber bestätigten und ergänzten Ansatz¹⁾ ist es, kurz gesagt, für ein Land von Vorteil, das Freihandelsprinzip mit der Einführung eines Zolles zu durchbrechen, wenn gute Aussichten bestehen, daß im Zuge der daraufhin erfolgenden Ausdehnung der Produktion

1) Vgl. K. Rose: Theorie der Außenwirtschaft, 3. Aufl., Teil IV, 4. Kap. (Der Erziehungseffekt von Zöllen), Berlin und Frankfurt.

A. Kafka: A new Argument for Protection, in: QJE, Vol.76 (1962),

des zollgeschützten Gutes im Inland die anfänglich sehr hohen Kosten im Zeitablauf auf ein wettbewerbsfähiges Maß zurückgeführt werden können. Im Falle erfahrener ausländischer Investoren wird es zwar weniger an der eigenen Voraussicht für diese Chancen oder an ausreichenden Finanzierungsmitteln fehlen, um die schwierige Lern- und Expansionsphase bis zur Erzielung einer zufriedenstellenden Rentabilität selbst zu überbrücken. Hier dürfte aber die Konstellation nicht selten sein, daß die Aufnahme und Ausdehnung einer Inlandsproduktion zu externen Ersparnissen (also Gewinnverbesserungen in anderen als dem Unternehmen, das das Importsubstitut herstellt) führt, aber keine hinreichende private Rentabilität gewährt. Der größere soziale Ertrag würde in diesem Fall die Verbesserung des privaten bis zur Höhe des ersteren rechtfertigen.

b) Schwächen und Ansätze zu ihrer Überwindung

ba) Aus einem temporär gemeinten Erziehungszoll kann sehr leicht eine permanente Stützung werden; dies ist eine erste und große Gefahr. Stellen sich die erhofften Kostensenkungen und Lernerfolge weder in der vorgesehenen Zeit noch bald danach ein, so steht die Regierung vor der Alternative, den Schutz zu beseitigen und damit die Existenz der bestehenden Fertigung zu gefährden oder mit der Protektion fortzufahren. Die Wahrscheinlichkeit, daß man sich dabei für das letztere entscheidet, erscheint nicht gerade gering¹⁾. Was kann getan werden, damit es erst gar nicht zu solchen kritischen Situationen kommt?

1) Vgl. K. Rose, a.a.O., S. 446.

Klammert man den Fall der externen Ersparnisse zunächst aus, so ist wohl bei der Auswahl der Zweige, in denen eine lokale Produktion mittels Zollschutz ermuntert werden soll, sehr genau darauf zu achten, daß die im Inland zu erwartenden Produktionskosten nach Überwindung von Anlaufschwierigkeiten nicht sehr weit über denen des Auslandes liegen und in überschaubaren Zeiträumen deren Niveau erreichen können. Für eine entsprechende Überprüfung von Projekten können Formeln zur Anwendung kommen, wie sie im zweiten Kapitel am Beispiel Pakistans beschrieben wurden. Eine evtl. bestehende Überbewertung der eigenen Währung wäre dabei - wie dort geschehen - in Rechnung zu stellen.

Verursacht ein Produzent externe Ersparnisse, ist im Prinzip eine Erlösverbesserung für diesen mit staatlichen Mitteln so lange und in solcher Höhe gerechtfertigt, als die privaten hinter den sozialen Erträgen zurückbleiben. Die Schwierigkeit besteht hier freilich darin, daß sich diese Effekte kaum genau quantifizieren lassen und daß sich auch über ihre eventuellen Veränderungen im Zeitablauf nur wenig sagen läßt. Unabhängig davon wird man jedoch annehmen können, daß mit fortschreitender Industrialisierung auch dieser Produzent in den Genuß von externen Ersparnissen kommt, die von anderen Wirtschaftseinheiten oder vom Staat verursacht werden und von daher also auch ein tendenziell abnehmender Umfang der Begünstigung durch den Staat angebracht erscheint.

Als weitere Vorkehrung gegen die vorher erwähnten Gefahren ist an eine von vornherein festgelegte Begrenzung der Dauer des Zollschatzes und seine etappenweise Reduzierung bis auf ein Niveau zu denken, das nicht mehr

als protektiv bezeichnet werden kann. Der Verzicht auf sehr hohe Tarife - wobei es auf die effektiven und nicht die nominalen ankommt¹⁾ - wird schließlich ebenfalls die Gefahr von Fehlentwicklungen vermindern. Je mehr freilich diesen Vorschlägen entsprochen wird, um so mehr verringert sich der Anreiz, Investitionen in den geschützten Bereichen vorzunehmen. Will man sich gegen Fehlentwicklungen größeren Stils absichern, bleibt aber kaum etwas anderes übrig. Die in der Literatur als Alternative zu Erziehungszöllen verschiedentlich empfohlenen Subventionen auf die einheimische Erzeugung²⁾ dürften von den meisten Entwicklungsländern weder administrativ noch fiskalisch verkraftet werden können.

Die Tatsache, daß Importbeschränkungen, die lediglich aus zahlungsbilanzpolitischen Gründen eingeführt wurden, faktisch auch einen Schutz - wenn auch vielleicht einen weniger zuverlässigen - für lokale Produzenten bedeuten, kann zu Konflikten mit den Absichten führen, das Maß der Protektion innerhalb gewisser Grenzen zu halten. Hier könnte es deshalb nötig sein, steuerliche Gegengewichte im Inland zu schaffen, die den im Zuge der Importbeschränkung entstehenden Preiserhöhungsspielraum den inländischen Produzenten nicht zur alleinigen Ausschöpfung überlassen.

1) Ein Unterschied zwischen nominalen und effektiven Tarifen resultiert daraus, daß der Zoll in % des Einfuhrwertes eines Produkts ausgedrückt wird, - daß aber bei lokaler Herstellung dieses Gutes ein Teil der inputs (Kapitalgüter und Rohstoffe) entweder gar nicht oder, falls doch, ganz oder nahezu zollfrei eingeführt werden können. Gesetzt, sie seien gar nicht belastet und ihr Anteil am unverzollten Importwert sei 50%, während der Einfuhrzoll auf das Endprodukt 40% betrage, so stellt sich der effektive Zollschatz für den durch Inlandsfaktoren bewirkten Mehrwert (value added) auf 80%. Er ist doppelt so hoch wie der nominale.

2) Vgl. z.B. H. Grubel: The Anatomy of Classical and Modern Infant Industry Arguments, in : WvA Bd. 27 (1966II), S. 338ff.

bb) In einem verhältnismäßig kleinen Land mit engem Markt stößt der Versuch, mit Hilfe von Zollmaßnahmen Importsubstitutionsfertigungen ins Land zu holen, sehr schnell auf Grenzen. Mit Recht stellt z.B. Bachmann unter Hinweis auf das außerordentlich erfolgreiche Muster der Industrialisierung der Schweiz fest, daß: "... the smaller an economy the more doubtful educational protection as an instrument of economic policy becomes".¹⁾

In den größeren Ländern dürfte der Spielraum für ein solches Vorgehen zwar größer sein, aber auch hier ergeben sich Schwierigkeiten, sobald die Importsubstitution auf höheren Stufen angestrebt wird. Einmal ist auch hier der Markt für die rationelle Eigenfertigung von beispielsweise komplizierten Kapitalgütern noch sehr eng. Zum anderen werden solche Güter bei der Herstellung anderer Erzeugnisse im Inland benötigt und ihr aufgrund der Protektion gegenüber dem Weltmarktpreis überhöhter Preis überträgt die hier bestehende geringere Wettbewerbsfähigkeit auf diese nachfolgenden Fertigungen und vermindert dort effektiv eine evtl. bestehende Protektion sowie (daraus folgend) den Anreiz zur Investition. Auf die Behinderung von Arbeitsteilung und Handelsaustausch, die mit der Errichtung von Zollmauern verbunden ist, wurde an anderer Stelle (3.Kap.IV) bereits eingegangen.

Es ist weiter zu bedenken, daß wegen der Aufnahme bzw. Ausdehnung der Importsubstitution ein Teil der Rohstoffe, die bisher exportiert wurden, nicht mehr für diesen Zweck zur Verfügung stehen, und auch andere Faktoren ihr

1) H. Bachmann: The External Relations of Less Developed Countries, New York, Wash., London 1968, S. 56.

Einsatzgebiet wechseln oder sich verteuern. Dies bedeutet ceteris paribus eine Schwächung der Exportfähigkeit und vermindert den Anreiz, in exportorientierte Zweige zu investieren. Als Ausweg bleibt hier nur die weitgehende Beschränkung von Erziehungszöllen auf den Bereich der Konsumgüter und unmittelbare Vorprodukte oder Teile davon; wenn außerdem darauf geachtet wird, daß eine spätere Exportfähigkeit mit großer Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann, wird man einen vorübergehenden Zollschutz in diesem Bereich allerdings eher vertreten können.

Daß man schon bei der Auswahl von Projekten auf "backward linkages", also Anstoßeffekte zur Ausweitung der Industrialisierung von den Konsumgütern zu Zwischenprodukten und Kapitalgütern großen Wert legen wird und auch incentives mit dieser Zielrichtung einzusetzen versucht, erscheint beinahe selbstverständlich. Das Zollinstrument ist hier allerdings durch ein anderes zu ersetzen, oder aber die Importvertéuerung und die entsprechend höheren Einstandspreise müssen für den Exportbereich durch andere Maßnahmen neutralisiert werden¹⁾.

bc) Einen dritten kritischen Punkt bilden schließlich die Konsequenzen, die die Investitionsförderung via Protektion für die Einnahmen des Staates hat. Soll nämlich ein Erziehungszoll seine Funktion erfüllen, so wird er

1) Vgl. die entsprechenden Ausführungen bei M. Scott: Import Substitution and Industrialisation, in: Intereconomics Nr.7/1970, S. 225; es finden sich dort auch sehr interessante Ziffern zur Höhe der effektiven Protektion sowie zum Verhältnis dessen, was die geschützte Industrie an Ausgaben der inländischen Konsumenten auf sich zieht und was sie selbst an echtem value added (unter der Annahme von Weltmarktpreisen) dem Inland zur Verfügung stellt. Insbesondere für Pakistan, das eine sehr ausgeprägte Protektion im industriellen Bereich gewährt, ergeben sich dabei deprimierende Ergebnisse.

für das Ziel Einnahmevermehrung weitgehend ausfallen müssen. Da nun aber im Ausgangspunkt in vielen Entwicklungsländern Einfuhrzölle (und verschiedentlich auch Exportabgaben) die überragenden Einnahmequellen darstellen, bedeutet eine Anhebung verschiedener Tarife mit der Absicht eine entsprechende lokale Fertigung vor der Importkonkurrenz abzuschirmen, eine Einnahmebuße, da Importe auf diesem Sektor nun weitgehend entfallen werden.

Sieht man das ganze mehr als einen Prozeß, so ergibt sich etwa folgender Ablauf¹⁾: Die Importsubstitution beginnt bei Konsumgütern, auf denen die höchsten Zölle ruhen, und bewirkt fortschreitend eine Strukturänderung beim Import - der hoch belastete Anteil geht zurück, der weniger belastete nimmt zu. Unter der wohl realistischen Annahme, daß der Anteil des Imports am Sozialprodukt kaum abnehmen wird, bedeutet diese Verschiebung, daß die Steuereinnahmen im Inland überproportional steigen müssen, wenn der Staat seinen Anteil am Sozialprodukt auch nur halten will. Spielen nun in einem Land noch Abgaben auf Rohstoffexporte eine Rolle, und geht ein Teil dieser Rohstoffe anstatt, wie bisher, in den Export, nun in die einheimische Fabrikation ein, so vergrößert sich der Einnahmeausfall weiter, falls nicht der Einsatz dieses Rohstoffes im Inland steuerlich belastet wird oder die im Inland erhobenen direkten Steuern einen entsprechenden Mehrertrag bringen.

1) Vgl. dazu bspw. die Darstellung, die S.R. Lewis Jr. (Revenue Implications of Changing Industrial Structure: An Empirical Study, in: Nat. Tax J. Vol. XX, S. 395 ff.) anhand des pakistanischen Beispiels gibt.

Daß ein solcher Ausgleich nicht automatisch erfolgt, hat sich z.B. in Berechnungen gezeigt, die für Pakistan angestellt wurden¹⁾. In diesem Land gelang es nur durch eine deutliche Erhöhung der indirekten Steuern, sowohl für Importe als auch für einheimische Industrieerzeugnisse, die einnahmeverringenden Auswirkungen der strukturellen Verschiebungen beim Import im Zuge der Industrialisierung via Importsubstitution einigermaßen in Grenzen zu halten.

Setzt man die wohlbegründbare Prämisse, daß die Staatseinnahmen in Entwicklungsländern mindestens so schnell wie das Sozialprodukt zunehmen sollten und akzeptiert man, daß von direkten Steuern aus mancherlei Gründen zunächst kein sehr großer Beitrag erwartet werden kann, läßt sich feststellen: Werden industrielle Fertigungen hinter Zollmauern, deren Höhe zunächst über die erzielbaren Inlandspreise bestimmt, zur Entfaltung ermuntert, so ist es notwendig, diese Produktion einer nach und nach steigenden Steuerbelastung zu unterwerfen, damit die - wie angenommen - im Laufe der Zeit sinkenden Stückkosten weder in Preissenkungen noch auch in einer Ausweitung der Gewinne ihren Niederschlag finden.

Das Mittel, mit dem verhindert werden kann, daß die Inlandsproduzenten die Kostensenkungen für die Ausweitung des eigenen Gewinns in Anspruch nehmen und die (steigenden) Verbrauchsteuern in höheren Preisen an die Konsumenten weitergeben ist eine Kombination von Zollsenkung und Verbrauchsteuererhöhung. Der Einfuhrpreis plus Zoll, aber ohne den Steueraufschlag ist nämlich der Preis, gegen den sich der inländische Produzent behaupten muß. Indem dieser durch eine Zollermäßigung gesenkt werden

1) S.R. Lewis Jr., a.a.O., S. 406.

kann, läßt sich Druck auf die Gewinnspannen im Inland ausüben; der danach erfolgende (erhöhte) Verbrauchsteueraufschlag verteuert Importgut und Importsubstitut gleichermaßen. Wenn von dem beschriebenen Rezept in der Realität nur wenig Gebrauch gemacht wird, so dürfte das oft mit Zahlungsbilanzkalamitäten zusammenhängen, die entsprechende Variationen an der "Importschleuse" nicht zulassen.

2. Zollbefreiungen und ihre Problematik

Ebenso wie durch Zollerhöhungen auf Endprodukte, lassen sich auch durch Zollbefreiungen Importe einer inländischen Industrie Investitionshindernisse reduzieren bzw. Anreize zur Investition schaffen: Indem nämlich die vom Ausland benötigten Anlagegüter und Ausrüstungen beim Import von der Verzollung befreit werden, vermindert sich der Bedarf an Startkapital und laufenden Kapitalkosten, einschließlich Abschreibungen. Werden Rohstoffe und Zwischenprodukte, die in die lokale Fertigung eingehen, ebenfalls von Einfuhrzöllen freigestellt, sind auch die laufenden Kosten geringer, als sie ohne diese Vergünstigungen wären. Das Instrument läßt sich also überall dort anwenden, wo Einfuhrzölle von einigem Gewicht bestehen. Was ist bei der Beurteilung dieser Förderungsmethoden zu bedenken?

Zunächst zum ersten Fall, der Freistellung von Anlagegüter- und Ausrüstungsimporten. Die Herabsetzung des Startkapitalbedarfs ist sicher ein gewichtiges Argument, da es dem ausländischen Investor aus Risikoüberlegungen sehr darauf ankommt, den Einsatz eigener Mittel gering zu halten. Dagegen steht - sieht man einmal von der Möglichkeit ab, daß es vergleichbare lokale Bezugsmöglichkeiten gibt, die dann höchstwahrscheinlich vom Entwicklungsland auf die verschiedenste Weise favorisiert würden

- vor allem die fiskalische Zielsetzung der Zollpolitik. Es ist also abzuwägen, ob der Einnahmeverzicht durch das bessere Investitionsergebnis gerechtfertigt wird; anders ausgedrückt, es geht um die Frage: wie reagieren die Investoren auf die Be- oder Entlastung ihrer Anlageimporte mit Zöllen?

Neben den schon erwähnten Risikoüberlegungen spielt im Kalkül des Investors das Rentabilitätskriterium die entscheidende Rolle. Daraus folgt für die gestellte Frage: trägt der Markt die in den Güterpreisen weiterzugebende Zollbelastung der Anlagen und Ausrüstungen, wird der erhöhte Kapitalbedarf den Investor nur dann von einem Engagement abhalten, wenn ihm die Finanzierung Schwierigkeiten macht oder er das erhöhte Risiko auch unter Einrechnung einer erhöhten Risikoprämie scheut. Werden Anlagen vorgenommen, erzielt das Land zwar einen höheren Kapitalbeitrag des ausländischen Investors, und das ist gleichbedeutend nicht nur mit höheren Staatseinnahmen, sondern auch mit einem erhöhten Devisenaufkommen. Dem steht jedoch die erhöhte Belastung der späteren inländischen Käufer und auch ein höherer Devisenbedarf für Gewinn- oder Zinsentransfers gegenüber. Mit anderen Worten: der im Ausgangspunkt höhere Kapitalbeitrag des ausländischen Investors hat seinen Preis, der im Laufe der Zeit von dem Land als ganzem zu entrichten ist.

Nach den bisherigen Ausführungen dürfte es zumindest zweifelhaft sein, ob die Zollerhebung auf Anlagegüter einen Nutzen bringt. Berücksichtigt man zusätzlich die Möglichkeit, daß der Markt in dem einen oder anderen

Fall die Höherbelastung nicht tragen wird oder die Investition am (durch die Zollerhebung) überhöhten Kapitalbedarf scheitert, so kann man wohl mit einiger Berechtigung sagen, daß die beste Lösung die wäre, Anlagen- und Ausrüstungsimporte von der Zollpflicht zu befreien.

Gegen eine differenzierte Lösung, d.h. eine Befreiung für Investitionen in den Prioritätsbereichen und eine Belastung in den übrigen Fällen, spricht neben dem Kontroll- und Verwaltungsaufwand vor allem die Verzerrung der Kosten für das reale Kapital, die damit verbunden wäre. Außerdem ist noch einmal auf den Punkt hinzuweisen, daß der Investor sich seinen höheren Beitrag angemessen verzinsen lassen wird. Eine evtl. doch für notwendig gehaltene Differenzierung kann im Rahmen der Umsatz- oder Verbrauchsbesteuerung erfolgen.

Zu einer eventuellen Zollbefreiung für Rohstoff- und Zwischenproduktimporte kann wohl mit noch größerer Berechtigung als im vorherigen Fall ein Votum für einen Verzicht auf projektindividuelle Differenzierungsversuche abgegeben werden; die Umgehungs- und Mißbrauchsgefahren sind hier enorm. Diese würden vermieden, wenn die gewünschten Akzentuierungen in das Zollltarifsystem selbst eingebaut werden. Das wirkt sich so aus, daß importierte Rohstoffe, Teile und Vorprodukte umso geringer mit Zöllen belastet werden, je mehr an Wertaddition bis zum verkaufsfertigen Produkt im Land selbst erfolgt. Je "fertiger" andererseits ein Produkt importiert wird, umso mehr hätte sich der Zollsatz demjenigen des Endprodukts zu nähern.

Was ist nun zu dem Einwand zu sagen, durch Zollbefreiungen vermindere sich der Anreiz, die befreiten Güter im Inland herzustellen oder zu beziehen? Dieser Einwand ist zwar

formal richtig, dabei wird aber übersehen, daß - wie im vorigen Abschnitt erläutert - die effektive Protektion in den nachgelagerten Bereichen vermindert wird und damit der Investitionsanreiz dort zurückgeht. Immerhin, - es ist denkbar, daß auch in den Zwischenstufen bis zum Rohstoff hin Chancen bestehen, im Inland kommerziell interessante Betätigungsfelder zu finden und zu erschließen, - mit fortschreitender Entwicklung werden sich diese jedenfalls vergrößern - und es könnte auch sein, daß sich ein ausländischer Investor in dieser Richtung nicht besonders bemüht, weil er der Lieferant solcher Zwischenprodukte ist. Hier könnte das Land teils durch nicht überzogene Mindestvorschriften, teils durch incentives für höhere Quoten auf eine etappenweise Erhöhung des sog. "local content" hinwirken. Als Anstoßmaßnahmen könnten etwa Marktanalysen, feasibility studies oder technische Versuche mitfinanziert, Kapitalbeteiligungen angeboten sowie schließlich auch eine Abschirmung gegenüber der Importkonkurrenz¹⁾ in Aussicht gestellt werden.

Ein letzter Punkt: Wie gleicht man den Nachteil aus, der für Exporteure dadurch entsteht, daß verzolltes Material und möglicherweise auch verzollte Produktionsmittel in den einschlägigen Fertigungen Verwendung finden? Hier könnte man einmal an Rückerstattungen der gezahlten Zölle denken; das brächte ohne Zweifel einen ziemlichen Verwaltungsaufwand mit sich. Möglich wäre auch die Einräumung

1) Dies steht zwar - vordergründig gesehen - im Widerspruch zu den eingangs gemachten Ausführungen, läßt sich aber insoweit rechtfertigen, als in den nachgelagerten Bereichen durch Lernerfolge und Produktionsausweitung Kostensenkungen eintreten, die Spielraum für einen gewissen Abbau der effektiven Protektion eröffnen. Von der früheren These, dieser Spielraum könnte für Steuererhöhungen genutzt werden, sind allerdings einige Abstriche zu machen, wenn man ihn auch für den Abbau der effektiven Protektion in Anspruch nehmen will.

bestimmter Quoten für zollfreie Importe nach Maßgabe des bisherigen Exportvolumens der einzelnen Firmen; aber auch das wäre noch reichlich kompliziert. Eine wesentlich einfachere Variante, die aber nicht generell angewandt werden kann, stellt die Einrichtung von sog. "export processing zones" dar. In diese nach dem Muster eines Freihafens funktionierenden Gebilde kann ohne jegliche staatliche Einflußnahme alles frei importiert und nach Bearbeitung wieder exportiert werden; nur wenn Waren die Zollgrenze zum Inland hin überschreiten, fallen sie unter die Zollregelungen des betreffenden Landes. Ansonsten ist das Inland nur als "Lieferant" eines Teiles der an der Produktion mitwirkenden Faktoren beteiligt.

II. Exportförderung

=====

Während der Versuch, die Investitionsbereitschaft im Bereich der Importsubstitution via Zollpolitik zu vergrößern, in sehr vielen Entwicklungsländern unternommen wird, sind Bemühungen, einen vergleichbaren Effekt im Wege der Exportförderung zu erreichen, also exportorientierte ausländische Produzenten für eine Ansiedlung zu gewinnen¹⁾, weniger verbreitet und die Ergebnisse weniger eindeutig. Dort wo man nämlich, - wie etwa in Hongkong, Taiwan, Süd-Korea - "mit Hilfe ausländischen Kapitals in kurzer Zeit international wettbewerbsfähige Exportindustrien aufbauen konnte",²⁾ ist es durchaus fraglich, ob dies auch nur zu einem größeren Teil auf die Existenz von Exportförderungsmaßnahmen zurückgeht. Vergleichbare und teils noch wesentlich massivere Maßnahmen als sie in den genannten Ländern im Gebrauch sind, haben in anderen Entwicklungsländern nicht zu solchen Erfolgen geführt.

Worauf dies im einzelnen beruhen könnte, soll - da sich schwerlich eindeutiges sagen läßt³⁾ - hier nicht näher untersucht werden. Stattdessen sei kurz auf die mehr grundsätzliche Frage eingegangen, ob eine Exportförderung im Rahmen der Bemühungen um vermehrte ausländische Direktinvestitionen überhaupt eine Rolle spielen kann und wie diese gegebenenfalls zu charakterisieren wäre.

- 1) Ausgeklammert sind dabei Investitionen im Bereich der Rohstoffgewinnung, auf deren Ergebnisse - Rohstoffexporte - in vielen Ländern eine nicht unbeträchtliche Fiskalbelastung aufgeschlagen wird.
- 2) J.B. Donges: Die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, Ziele und Wirklichkeit, Überblick, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1970, S. 117.
- 3) Faktoren, wie: politische Stabilität, gut einsetzbare Arbeitskräfte, niedrige Löhne, leistungsfähige Verwaltung haben sicher als Aktivposten in den erwähnten Ländern deutlich mit zu Buche geschlagen.

Während sich mit Hilfe von Importrestriktionen Investitionsanreize im Bereich der Imports substitution bis zu einer Obergrenze (Importverbot) beliebig variieren lassen, sind Ausmaß und Effektivität von Exportanreizen, die ein Entwicklungsland schaffen möchte, von diesem selbst nur zum Teil zu kontrollieren. Diesen Mangel gäbe es nur dann nicht, wenn die potentiellen Abnehmerländer ihrerseits auf jegliche importpolitischen Differenzierungen verzichteten und selbst auf Erscheinungen, die mit dem Begriff Dumping belegt werden können, nicht mit speziellen Gegenmaßnahmen antworten würden. Damit ist aber weder bei anderen Entwicklungsländern noch auch bei Industrieländern zu rechnen, und dem Exportförderungsansatz sind also von daher deutliche Grenzen gesetzt.

Fällt deshalb die Exportförderung als Mittel zur Vergrößerung der Anlagebereitschaft ausländischer Investoren aus? Das wird man selbst dann kaum bejahen können, wenn man den Abbau von Handelsschranken innerhalb eines Integrationsgebietes und im weltweiten Maßstab sowie die sonstige bilaterale und multilaterale Handelspolitik, auf die zum Teil bereits im dritten Kapitel eingegangen wurde, hier ausklammert. Es bleibt nämlich immer noch die Notwendigkeit,

- (a) sich vom Staat aus um eine nachhaltige Stärkung der Exportfähigkeit und -bereitschaft in der privaten Wirtschaft zu bemühen; (Stichworte: "klassische" Exportförderung, Industrialisierungsstrategie) und

- (b) Verzerrungen¹⁾ und Behinderungen zu beseitigen;
(Stichwort zur Veranschaulichung: überbewertete
Währung).

Zu (a)

Mit dem Stichwort Industrialisierungsstrategie soll zum Ausdruck gebracht werden, daß das Ziel einer nachhaltigen Stärkung des Exportpotentials eines Landes nicht allein oder auch nur zu einem wesentlichen Teil mit der Einführung einiger incentives zu erreichen sein wird, sondern bereits bei der Entscheidung über die Struktur der Investitionen und den Einsatz anderer knapper Faktoren berücksichtigt werden muß. Dieser nahezu selbstverständlichen Feststellung könnte man einige weitere, kaum weniger offensichtliche hinzufügen; darauf soll hier aber verzichtet werden. - Wo man sich in den Entwicklungsländern im Rahmen der Entwicklungsplanung anspruchsvoll mit den Problemen auseinandersetzt (und sich auch den Blick dafür frei gehalten hat, daß es beispielsweise bei aller Wünschbarkeit einer Beseitigung noch bestehender Hindernisse und Barrieren auf seiten der Industrieländer gegenüber Importen aus den Entwicklungsländern mit Änderungen auf diesem Gebiet allein nicht getan ist), können keine Zweifel bestehen, daß eine umfassende und permanente Anstrengung unternommen werden muß, um eine nachhaltige

1) Unter Verzerrungen sollen hier nicht alle durch Staatseingriffe bewirkten Diskrepanzen zwischen Preisen und marginalen Kosten von Gütern verstanden werden. Das würde nämlich eine grundsätzliche Diskussion über die Freihandelsthematik bzw. das Pro und Contra von Eingriffen in den Freihandel notwendig machen, was im Rahmen dieser Arbeit unmöglich ist. Zu diesem Thema sei auf die einschlägige Literatur verwiesen, in der dem Werk von J.E. Meade ("The Theory of International Economic Policy", Vol. II: "Trade and Welfare", London, New York, Toronto 1966) eine zentrale Rolle zukommen dürfte. Unter der Prämisse, daß ein gewisses Maß von staatlichen Interventionen in den freien Güter- und Leistungsaustausch mit dem Ausland besteht, sollen unter Verzerrungen demnach hier nur einige spezielle Konstellationen, und zwar insbesondere die der überbewerteten Währung verstanden werden.

Exportsteigerung zustande zu bringen¹⁾.

Es bedeutet keinen Widerspruch zu dem soeben Gesagten, wenn nun - bezogen auf das andere genannte Stichwort ("klassische" Exportförderung) - eine Reihe von Aktivitäten aufgezählt werden, mit denen es für sich gesehen auch nicht getan ist, die aber in dem ganzen "Bouquet" von nützlichen und notwendigen Maßnahmen ihren Platz haben.

Es ist dies insbesondere:

eine Qualitätskontrolle, Sortierung und Klassifizierung von Exportgütern entsprechend den Anforderungen in den potentiellen Empfängerländern; dies wird vor allem im Bereich der Nahrungsmittelindustrie eine Rolle spielen; der Ausbau von Umschlagskapazitäten und Lagereinrichtungen, von inländischem und grenzüberschreitendem Transport- und Kommunikationswesen;

die Ermunterung von Kontaktaufnahmen zwischen in- und ausländischen Geschäftspartnern durch "Public Relations-Arbeit" der Regierung, die Einrichtung von Handelsmissionen, die Organisation und Unterstützung von Teilnahmen an Messen und Ausstellungen im Ausland sowie schließlich auch die Erleichterung von Geschäftsreisen und eine Hilfestellung bei der Eröffnung von Einkaufsbüros ausländischer

1) Vgl. I.G. Patel: Trade and Payments Policy for a Developing Economy, in: International Trade Theory in a Developing World, Proceedings of a Conference held by the Int. Ec. Ass., hrsgg. v. R. Harrod assisted by D. Hague, London, New York 1963, S. 323.

Erwähnenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch der Satz: "Als Entwicklungsstrategie verspricht die Importsubstitution nur Erfolg, wenn sie nicht einseitig und exzessiv betrieben wird und wenn sie namentlich bei solchen Gütern erfolgt, die nach vollzogener Importsubstitution eine reelle Exportchance haben - wie das Beispiel von Taiwan und Süd-Korea eindrucksvoll lehrt..." (vgl. J.B. Donges, a.a.O., S. 109/110).

Händler, Waren- und Versandhäuser (alle großen deutschen Unternehmen dieser Art unterhalten z.B. solche Büros in Hongkong);

die Einrichtung von Beratungsstellen für Fragen der Abwicklung von Exportgeschäften, die Herausgabe regelmäßiger Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland, das Erstellen von Marktanalysen und Vermarktungskonzeptionen;

in einer etwas fortgeschritteneren Phase werden staatlich abgestützte Exportrisiko-Versicherungen und Finanzierungseinrichtungen an Aktualität gewinnen.

zu (b): Geht man davon aus, daß Zoll- und andere Belastungen der Einsatzgüter einer Exportproduktion auf irgendeinem Wege separat neutralisiert werden und die Endprodukte von umsatzsteuerlichen und ähnlichen Lasten beim Export befreit werden, so ist hier im wesentlichen noch auf den Tatbestand der "überbewerteten Währung" einzugehen. Hier könnte nun sofort der Einwand erhoben werden, daß das, was zur bloßen Kompensation eines "falsch gewordenen" Wechselkurses auf der Exportseite an Ausgleichsmaßnahmen notwendig wird, nicht eigentlich Exportförderung ist. Folgte man diesem Einwand und einer so engen Interpretation dieses Begriffes, ließe sich nur theoretisch etwas darüber aussagen, wo die Grenze zwischen Förderung und Nicht-Förderung verläuft. Es sei daher hier jede staatliche Maßnahme, die - verglichen mit dem Äquivalent zum offiziellen Wechselkurs - zu einer Erhöhung der Erlöse eines Exporteurs in inländischer Währung führt, als Förderung angesehen.

Damit ist klar, daß in den allermeisten Fällen, in denen eine Exportförderung (im Sinne des Ausgleichs der Konsequenzen einer überbewerteten Währung, so wie eben abgegrenzt) stattfindet, die davon berührten privaten Unternehmer dies keineswegs als besondere "Belohnung" betrachten werden. Die Existenz von Bewirtschaftungen im Güter-, Leistungs- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland, in deren Rahmen Regulierungen und Belastungen auf der Importseite und eine Erlösverbesserung auf der Exportseite erfolgen, stellt wohl in ihren Augen grundsätzlich und in erster Linie eine Behinderung ihrer unternehmerischen Entfaltungsmöglichkeiten dar. Sie würden einen liberalisierten Zustand - zumindest was ihre eigenen grenzüberschreitenden Transaktionen angeht - durchweg vorziehen.

Wenn das so ist, inwieweit kann dann aber eine (zur Kompensation einer Überbewertung gewährte) Exportförderung, die etwa darin besteht, daß der Exporteur über einen Teil seiner Devisenerlöse frei für eigene Importe oder Verkäufe am unregulierten Markt verfügen kann¹⁾, überhaupt noch positiv auf die Investitionsbereitschaft von Unternehmern einwirken?

- 1) Naheliegend im Hinblick auf die Mittel, der sich eine solche Exportförderung bedienen könnte, ist der Gedanke eines sich weitgehend selbst regulierenden Systems. Das bedeutet, daß man das, was man den Exporteuren an Vergünstigungen einräumt, auf der anderen Seite den Importeuren als zusätzliche Belastung auferlegt. In Pakistan wird z.B. nach diesem Muster insoweit verfahren, als die Exporteure von Fertig- und Halbfertigwaren sowie die Verkäufer von Dienstleistungen gegen ausländische Währung Gutscheine - sog. "bonus vouchers" - erhalten, gegen die sie selbst importieren können und die sie auch gegen ein - je nach Marktlage - beträchtliches Aufgeld an der Börse verkaufen können. Dadurch ist ein Element der Flexibilität in das System eingebaut, das formal auch sehr starke Abweichungen des offiziellen vom jeweiligen Gleichgewichtskurs bewältigt. In der Praxis zeigt sich allerdings, daß - vor allem weil nicht alle außenwirtschaftlichen Transaktionen in das System einbezogen sind - sehr große und länger anhaltende Diskrepanzen doch eine Anpassung des offiziellen Wechselkurses selbst verlangen.

Ein solches positives Resultat ist im wesentlichen nur indirekt und in dem Sinne denkbar, daß mit dem Mittel der Exportförderung im Falle eines Entwicklungslandes mit überbewerteter Währung einer fühlbaren Beeinträchtigung der Bereitschaft zu neuen Engagements entgegenge wirkt wird. Eine solche Exportförderung ist damit als ein wichtiger und notwendiger Bestandteil von unumgänglich gewordenen Aktionen auf mehr außenwirtschaftliches Gleichgewicht anzusehen. Fehlt dieser Bestandteil in einer solchen Politik, so vermindern sich durch das darin implizierte "Wirkenlassen" einer Überbewertung der Währung die tatsächlich gegebenen komparativen Vorteile eines Landes für bestimmte international gehandelte Güter, während andererseits die Beschränkungen und Belastungen auf der Importseite die Chancen einer inländischen Substitutionsproduktion günstiger als real gerechtfertigt erscheinen lassen.

Nun könnte man hier zwar durchaus zu recht sagen, daß die privaten Investitionsentscheidungen nicht auf derartige gesamtwirtschaftliche Argumente Rücksicht nehmen und insofern eine Verminderung der Investitionsneigung gar nicht einzutreten braucht. Bei dieser These wird allerdings übersehen, daß ein Land, dem es nicht gelingt, sein Entwicklungsprogramm vor einer "Gefangenschaft in der Zahlungsbilanzfalle"¹⁾ zu bewahren - und diese Gefahr vergrößert sich, wenn eine Exportförderung unterbleibt und eine Abwertung für sich allein als potentiell wenig erfolgversprechend angesehen wird und ebenfalls unterlassen wird - bald wegen des Fehlens genügender Devisen zur Abdeckung des laufenden Import- und Transferbedarfs

1) H.G. Johnson gebraucht eine ähnliche Formulierung in englisch, (vgl. Fiscal Policy and the Balance of Payments, in: R.M. Bird, R. Oldman (Hrsg.): Readings on Taxation in Dev. Countr., rev.ed. Baltimore 1967, S.57).

mit dem Problem der Unterauslastung bereits bestehender Kapazitäten und mit anderen Kalamitäten konfrontiert sein wird. Dies kann sich dann aber als sehr ernstes Hindernis für weitere private Investitionen erweisen, zumal wenn das teilweise Leerstehen von Kapazitäten zum Anlaß von Konjunkturbelebungsmaßnahmen genommen - und damit die Wettbewerbsfähigkeit im Exportsektor weiter verschlechtert wird. Diesen Gefahren zu begegnen und zur Stützung der Investitionsneigung auf längere Sicht beizutragen, stellt eine der Aufgaben der Exportförderung dar.

Zusammenfassung

=====

Die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer erkennt - zumindest nach dem Urteil ihrer Führungsgremien - an, daß private ausländische Direktinvestitionen einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung ihrer Aufbauziele leisten können. Obwohl es von Land zu Land erhebliche Unterschiede gibt, bleiben die gegenwärtigen Zugänge (Neuanlagen plus reinvestierte Gewinne) von gut 2 bis zuletzt (1972) sogar 4 Mrd US-\$ jährlich insgesamt gesehen weit hinter ihren Wünschen wie ihrer Aufnahmefähigkeit zurück. Da sich die Regierungen jener Länder aber auch darüber im klaren sind, daß ein direkter und auch nur annähernd gleichwertiger Ersatz für diese Investitionen gegenwärtig nicht existiert, bemühen sich die meisten, mit Hilfe eigener Förderungsmaßnahmen eine Vergrößerung des Zustroms zu erreichen.

Bei diesen Versuchen stehen den politisch Verantwortlichen allerdings auch eine Reihe von wirtschaftlichen Belastungs- und Gefahrenmomenten vor Augen, die mit solchen Investitionen verbunden sein können. Diese Befürchtungen betreffen in erster Linie Zahlungsbilanzbelastungen infolge hoher Gewinn- und Gebührenüberweisungen ins Ausland; sie beziehen sich aber auch auf die Gefahr der Marktbeherrschung durch große internationale Konzerne, eine fehlende oder zu geringe Integration in die einheimische Bedürfnis- und Sozialstruktur und die mögliche Abschreckung einheimischer Unternehmer. Furcht vor Überfremdung und ähnliche politisch relevante und motivierte Bedenken kommen hinzu.

Um möglichen negativen Erscheinungen der eben erwähnten Art entgegenzuwirken, aber auch um den heute fast überall in Entwicklungsplänen und -programmen konkretisierten

eigenen Zielvorstellungen für den Privatsektor genügend Resonanz zu verschaffen, haben die Förderungspolitiken der Entwicklungsländer gegenüber ausländischen Direktinvestitionen überwiegend selektiven Charakter. Die konkreten Bemühungen um eine Verstärkung der Investitionsbereitschaft ausländischer (und inländischer) Unternehmer sind also weniger auf die Verbesserung des Investitionsklimas im allgemeinen gerichtet. Die meisten Entwicklungsländer verstehen ihre Förderungspolitik dagegen primär als ein Instrumentarium, das ihnen die Durchsetzung eigener Vorstellungen und Anforderungen gegenüber den potentiellen Investoren erleichtern soll.

Diese ihre Vorstellungen und Anforderungen formulieren sie teils als Zulassungsbedingungen, ohne deren Erfüllung ein Projekt nicht die erforderliche Genehmigung erhält; teils bringen sie sie in Förderungskriterien zum Ausdruck, deren Erfüllung Voraussetzung für die Gewährung fiskalischer und anderer Vergünstigungen ist.

Für den Erfolg einer solchen Förderungspolitik kommt es entscheidend darauf an, daß die Anreize, mit denen ein Land die Anlagebereitschaft ausländischer Investoren erhöhen möchte, nicht durch die an ein Engagement geknüpften Bedingungen oder Auflagen und die dem Investor bevorstehende Behandlung in ihrer Wirkung weitgehend aufgehoben werden. Zentralaufgabe einer Förderungspolitik ist damit, einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen von Anlageländern und Investoren zustandezubringen.

Damit es in dieser Hinsicht zu größeren Erfolgen als bisher kommt, ist bei beiden Parteien mehr Einsicht in die Interessenlage der jeweils anderen Seite und eine größere Bereitschaft, diese zu respektieren, nötig:

Die Investoren müssen sich vor allem darüber klar sein, daß ihre Engagements für die Anlageländer eine politisch sensitive Angelegenheit darstellen, und daß der Wert ihrer Investitionen an dem gemessen wird, was sie zur Verwirklichung konkreter Entwicklungsziele beitragen. Erwünscht ist ein fortdauernder Einsatz von Mitteln und Kräften, die zu vergleichbaren Preisen - respektive Gewinntransfers - lokal nicht verfügbar sind und auch nicht billiger von einer anderen ausländischen Quelle zu erhalten sind. Gründen sich die Ertragsansprüche von Ausländern lediglich auf ihr Eigentum an bestimmten, im Inland eingesetzten Produktionsmitteln, ohne daß sonst ein merkbarer Beitrag von ihnen beigesteuert wird, müssen sie damit rechnen, daß der - zwar latent auch im anderen Fall vorhandene - Wunsch nach Veränderung dieser Eigentumsverhältnisse sich eher in eine entsprechende Aktion umsetzt, als wenn solche als nützlich und notwendig eingeschätzten Beiträge vorhanden sind.

Der Gedanke an Beziehungen zwischen Firmen aus den westlichen Industrieländern und den Entwicklungsländern nach dem Muster einer Kooperation - analog etwa zu den Vereinbarungen, die westeuropäische und Firmen aus den sozialistischen Ländern in den letzten Jahren verschiedentlich getroffen haben - dürfte gegenwärtig vor allem deshalb keine sehr großen realisierbaren Möglichkeiten bezeichnen, weil es in den Entwicklungsländern noch sehr an fertigen und kooperationsfähigen Partnern fehlt.

Dennoch wird man sich wohl auf seiten der Investoren mehr mit dem Gedanken vertraut machen müssen, daß die Entwicklung auf der anderen Seite in die Richtung des "selbständigeren Partners" im Gegensatz zur bloßen Auslandsfiliale geht. Die provozierende Frage eines ameri-

kanischen Autors¹⁾: "Who needs equity?" und seine These: "send skills not money", weil das technische und ökonomische Wissen und die Menschen in denen es inkorporiert ist, der kapitalintensivste "output" sind, den die Industrieländer "produzieren" und der die höchsten Erträge zu bringen verspricht, stellen eine sehr interessante Anregung zum Nachdenken für diejenigen dar, die in den Unternehmen über die Vornahme von Investitionen im Ausland entscheiden.

Auf seiten der Entwicklungsländer ist mehr Verständnis dafür erforderlich, daß modernes arbeitsteiliges und von der Privatinitiative getragenes, industrielles Produzieren und Vermarkten auf ein Minimum an Stabilität und Stetigkeit in den Rahmenbedingungen angewiesen ist, daß die Risiken einigermaßen überschaubar sein müssen und eine auf längere Sicht befriedigende Entlohnung der eingebrachten Ressourcen für die Investoren eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt.

Bei Investitionsentscheidungen kommt es im Hinblick auf den letzten Punkt ganz wesentlich darauf an, wie die Aussichten für die Gewinnentstehung beurteilt werden. Eher sekundär ist die Frage, ob der entstehende Gewinn von der Besteuerung teilweise freigestellt wird oder nicht.

Im eigenen Interesse muß sich das Entwicklungsland bemühen, die Kalkulationsdaten für die privaten Investoren von größeren Verzerrungen (Abweichungen von volkswirtschaftlich "richtigen" Werten) möglichst freizuhalten, d.h. konkret und in erster Linie, für einen realistischen Wechselkurs zu sorgen und exorbitante Zollwälle abzubauen oder - besser noch - gar nicht erst zu errichten.

1) R.D. Robinson: The Global Firm-to-Be: Who Needs Equity?, in: Columbia Journal of World Business, Vol.III, No.1, Jan-Feb.1968, S. 23ff.

Es gilt hier und da auch, sich von der Illusion freizumachen, daß es für eine erfolgreiche Förderungspolitik vor allem auf den Einsatz eines kunstvoll konstruierten incentive-Systems ankomme, mit dem sich die Anlagebereitschaft der Investoren nach Bedarf steuern ließe. Ein solches "Wundermittel" existiert nicht.

Auf die Dauer kommt es vielmehr darauf an, den potentiellen Investoren die Überzeugung zu vermitteln, daß das Land seine (etwa in einem Entwicklungsprogramm niedergelegten) wirtschaftlichen und sozialen Ziele stetig und konsequent verfolgen und zu einem guten Teil auch erreichen werde und daß man die privaten ausländischen Unternehmen, die sich in diesem Prozeß engagieren, die Erfolgschancen, die diese für sich selbst darin sehen, auch tatsächlich wahrnehmen lassen wird.

Literaturverzeichnis

=====

1. Monografien

- Y. Aharoni: The Foreign Investment Decision Process, Boston (Mass.), Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1966
- U. Ammann: Der Schutz ausländischer Privatinvestitionen in Entwicklungsländern, Zürich und St. Gallen 1967
- H. Bachmann: The External Relations of Less Developed Countries, A Manual of Economic Policies, Praeger Special Studies in International Economics and Development, New York, Wash., London 1968
- P.T. Bauer: Dissent on Development, Studies and Debates in Development Economics, London 1971
- R.F. Behrendt: Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt/Main 1965
- M. Bohnet: Die Konzepte der External Economies unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für Entwicklungsländer, Wirtschaftswiss. Abh., Heft 26, Berlin 1968
- H. Giesecke: Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern - Risiken und Chancen, Hamburg 1963
- W. Guth: Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder, Tübingen 1957
- A.O. Hirschman: The Strategy of Economic Development, 11th printing, New Haven und London 1967
- S. Huq: Patterns of Industrialization in Pakistan, hrsgg. v. United Bank Ltd., Karachi 1969
- S.M. Husain: Patterns and Problems of Industrial Location in Pakistan, West Pakistan Government Press, London 1968
- H. Jaguaribe: Economic and Political Development, A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study, Cambridge (Mass.), Harvard University Press 1968

- B. Knall: Grundsätze und Methoden der Entwicklungsprogrammierung, Wiesbaden 1969
- E.J. Kolde: International Business Enterprise, Englewood Cliffs (N.J.) 1968
- A. Madison: Foreign Skills and Technical Assistance in Development, hrsgg. v. Development Centre der OECD, Paris 1965
- G. Myrdal: Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Vol. 1-3, New York 1968
- R. Nurske: Problems of Capital Formation, 10. Aufl., Oxford 1966
- P. Perera: Development Finance, Institutions, Problems and Prospects, New York, Washington, London 1968
- K. Rose: Theorie der Außenwirtschaft, 3. Auflage, Berlin und Frankfurt 1970
- L.T. Wells Jr.: Foreign Investment in Joint Ventures: Some Effects of Government Policies in Less Developed Countries, Economic Development Report No.167, Cambridge, Mass. 1970

Beiträge in Sammelwerken

- H.J. Abs: The Safety of Capital, in: J. Daniels (Hrsg.) Private Investment: The Key to International Industrial Development, New York, Toronto, London 1958
- J.S. de Beers: Comments on the Paper by Dr. Okita and Dr. Miki, in: J.H. Adler (Hrsg.): Capital Movements and Economic Development, New York 1967
- W. Clark: Governments are not enough, in: Overseas Development Institute (Hrsg.): Investment and Development, London 1965
- M.Cuaderno Sr.: The Anti-Capitalist Attitude, in: J.Daniels (Hrsg.): Private Investment...(s.o.)
- W. Diamond: The Role of Private Institutions in Development Financing, in: L.C. Nehrt (Hrsg.): International Finance for Multination Business, Scranton (Pa.) 1967

- A. Hazlewood:
(Hrsg.) African Integration and Disintegration, London,
New York, Toronto 1967
- M.S. Wionczek:
(Hrsg.) Economic Cooperation in Latin America, Africa
and Asia, A Handbook of Documents, Cambridge
(Mass.) and London 1969
- G. Henderson: Modern Technology and Ancient Societies in Asia,
in: J.H. Adler (Hrsg.) International Development
1968, New York 1969
- J.D. Herbert &
H.P. Van Huyck: Urban Planning in the Developing Countries,
New York, Washington and London 1968
- H.G. Johnson: Fiscal Policy and the Balance of Payments,
in: R. Bird & O. Oldman (Hrsg.): Readings on
Taxation in Developing Countries, rev. ed.,
Baltimore 1967
- W. Kraus: Ausbeutung der Entwicklungsländer durch Privat-
investitionen? in: Deutsche Stiftung für Entwick-
lungsländer: Materialien zur Entwicklungshilfe-
kritik, Bonn 1969
- H. Jürgensen: Die Funktionen des Kapitalimports für Entwick-
lungsländer, in: Meimberg/Jürgensen: Probleme
der Finanzierung von Investitionen in Entwick-
lungsländern, Berlin 1959
- H. Leibenstein: Technical Progress the Production Function and
Development, in: W. Rostow (Hrsg.): The Economics
of Take-off into Growth, London 1963
- J. Litvak & J. Mank:
(Hrsg.) Foreign Investment: The Experience of Host Coun-
tries, New York, Washington, London 1970
- G.M. Meier: Leading Issues in Economic Development, 2. Auf-
lage, Oxford University Press 1970
- L.C. Nehrt
(Hrsg.) International Finance for Multination Business,
Scranton (Pa.) 1967
- I.G. Patel: Trade and Payments Policy for a Developing
Economy, in: R. Harrod assisted by D. Hague
(Hrsg.), International Trade Theory in a Deve-
loping World, New York 1963
- F. Pazos: The Role of International Movements of Private
Capital in Promoting Development, in: J.H. Adler
(Hrsg.): Capital Movements and Economic Develop-
ment, New York 1967

- P.N. Rosenstein-Rodan: Multinational Investment in the Framework of Latin American Integration, in: Inter-American Development Bank (Hrsg.): Multinational Investment in the Economic Development and Integration of Latin America, Bogota 1968
- S.G. Ross & J.B. Christensen: Tax Incentives for Industry in Mexico, Cambridge (Mass.), International Programm in Taxation, Law School of Harvard University 1959

Beiträge in Zeitschriften

- Awni Al Ani: Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: Wirtschaftsdienst Nr. 4, 1969
- J. Baranson: Transfer of Technical Knowledge by International Corporations to Developing Economies, in: American Economic Review, Vol. 56 (1966)
- M.S. Bathia: Tax Exemption in a Developing Economy, A Case Study of Puerto Rico, in: National Tax Journal, Vol. XIII (1960)
- Chen Young: A Study of Tax Incentives in Jamaica, in: National Tax Journal, Vol. XX (1967)
- H.B. Chenery & A.M. Strout: Foreign Assistance and Economic Development, in: American Economic Review, Vol LVI (1966)
- Chien sheng Shih: Economic Development in Taiwan after the Second World War, in Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 100 (1968)
- J.B. Donges: Die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, Ziele und Wirklichkeit, Überblick, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1 1970
- K.B. Griffin: Latin American Development, in: Oxford Economic Papers, 1968
- H. Grubel: The Anatomy of Classical and Modern Infant Industry Arguments, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 97 (1966 II)
- H.G. Johnson: LDC - Investment, The Road is Paved with Preferences, in: Columbia Journal of World Business, Vol. II, Nr. 1/1968

- A. Kafka: A New Argument for Protection, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 76 (1962)
- K.M. Kauffman: Income Tax Exemption and Economic Development, in: National Tax Journal, Vol. XIII (1960)
- G.E. Lent: Tax Incentives for Investment, in: IMF-Staff Papers 1967
- S.R.Lewis Jr.: Revenue Implications of Changing Industrial Structure: An Empirical Study, in: National Tax Journal, Vol. XX (1967)
- R. Meimberg: Zur Problematik langfristiger Entwicklungspläne, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1962
- R. Meimberg: Zur Theorie und Praxis der Beteiligung von Depositenbanken an der Investitionsfinanzierung (unter Bezugnahme auf Verhältnisse in Deutschland, England und Indien), in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 98 (1967 I)
- H. Murad: Plant and Equipment Expenditures by Foreign Affiliates of US Corporation, Revised Estimates for 1971 and 1972, in Survey of Current Business, Vol. 52, No. 3, March 1972
- A. Rommel: Technologietransfer als Entwicklungshilfe, in: Jahrbücher für Sozialwissenschaft, Bd. 19 (1968)
- M. Scott: Import Substitution and Industrialization, in: Intereconomics, Nr.7/1970
- Tong - yung Cheng: Hong Kong, A Classical Growth Modell, A Survey of Hong Kong Industrialization 1948-1968, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 104 (1970)
- K. Vernon: Conflict and Resolution between Foreign Direct Investment and Less Developed Countries, in: Public Policy, Vol. XVIII (1968)
- T. Vito: Tax Incentives and Economic Development, The Equadorian Experiance, in: Finanzarchiv Nr. 28 (1969)
- M.C.Taylor: Tax Policy Goals and Economic Development under the Alliance for Progress, in: National Tax Journal, Vol. XX (1967)

Beiträge in Nachlagwerken

- P.T. Bauer: Stichwort "Entwicklungsländer (II)" in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Bd., Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961
- R.F. Behrendt: Gesellschaften im Umbruch, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Berlin und Mainz 1966
- H. Besters: Theorien zur wirtschaftlichen Entwicklung, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon..... (s.o.)
- R. Jochimsen: Stichwort "Infrastruktur", in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon... (s.o.)
- W. Kraus: Entwicklung der Wirtschaft, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon....(s.o.)
- K. Ringer: Zur Begriffsbestimmung der Entwicklungsländer, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon.. (s.o.)
- W. Röpke: Stichwort "Wettbewerb (II)", Ideengeschichte und ordnungspolitische Stellung, in: Handbuch und
- D. Ter Nedden: Rechtsschutz für Kapitalanlagen in Entwicklungsländern, in: Handbuch der Entwicklungshilfe, Loseblattsammlung, Bd. II, A 65, 1. Lieferung, Juni 1969
- J. Tinbergen: Methodik der Entwicklungsplanung, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon...(s.o.)

Geschäftsberichte, Jahresberichte, Bulletins u.a.

Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 1965

Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft) m.b.H., Geschäftsberichte

Development Assistance Directorate (OECD): Stock of Private Direct Investments by DAC-Countries in Developing Countries
End 1967, Paris 1972

Government of Pakistan, Department of Investment
Promotion and Supplies:

Development of Private Foreign Investment in
Pakistan, Karachi 1969

Priority List of Industries of Comprehensive
Industrial Investment Schedule (1965-1970),
Karachi 1968

Internationale Bank für Wiederaufbau und
Entwicklung (Weltbank:

Jahresberichte 1968-1970

International Monetary Fund:

21st. Annual Report on Exchange Restrictions,
Washington 1970

Kreditanstalt für Wiederaufbau:

Geschäftsberichte

OECD, Fiscal Committee:

Fiscal Incentives for Private Investment,
in Developing Countries, Paris 1965

Commission on International Development
(Chairman:L.B. Pearson):

Partners in Development, New York, Washington,
London 1969

desgl.: Der Pearson Bericht, Deutsche Ausgabe, Wien,
München, Zürich 1969

Plankommission der Pakistanischen Regierung:

Der Dritte Fünf-Jahresplan 1965-1970,
Deutsche Ausgabe 1968

United Nations: Foreign Investment in Developing Countries,
New York 1968

United Nations: Panel on Foreign Investment in Developing
(Hrsg.) Countries, Amsterdam 16.-20. Februar 1969,
New York

Lebenslauf

Ich wurde am 5. September 1940 in Alsenz in der Pfalz geboren. Nach dem Besuch der Volksschule bestand ich am Staatlichen Gymnasium in Bad Kreuznach im Frühjahr 1959 das Abitur. Es schlossen sich daran Wehrdienst (bei der Bundesmarine) und ein industrielles Praktikum an, bevor ich zum Wintersemester 1961/62 mit dem Volkswirtschaftsstudium an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz begann. Nachdem ich dort im Mai 1966 das Diplom-Examen abgelegt hatte, arbeitete ich zunächst gut zwei Jahre lang in der Volkswirtschaftlichen Abteilung einer Frankfurter Bank.

Der darauffolgende Studienaufenthalt in London und eine von einer Stiftung finanziell unterstützte längere Studienreise nach Pakistan erbrachten vielfältige Anregungen für meine Dissertation, die ich im Anschluß daran ausarbeitete. Seit 1971 bin ich bei einer Bank in Frankfurt/Main beschäftigt.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 17.12.1973.

Frankfurt am Main, im Januar 1974

